ESCOLA DE COMANDO E
ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO

CURSO DE POLÍTICA, ESTRATÉGIA E
ALTA ADMINISTRAÇÃO DO EXÉRCITO

ENSINO A DISTÂNCIA

CPEAEx / EAD - II

MARCOS HENRIQUE C. CÔRTES

RELAÇÕES INTERNACIONAIS
Vol. 1

2005

* Dada minha condição de Embaixador de carreira, desejo ressalvar que os comentários e opiniões expostos não refletem necessariamente diretrizes ou posições do Ministério das Relações Exteriores, sendo única e exclusivamente da minha responsabilidade, fruto de observação e interpretação pessoal. Além disso, comentários para exemplificar certos conceitos teóricos não devem ser interpretados como loas ou críticas à atuação dos atuais titulares dos órgãos de chefia do Itamaraty.

O autor

Sumário

Como Estudar

Este módulo está dividido em 4 Unidades, com seus respectivos conteúdos apresentados sob a forma de textos, exemplos ilustrativos e um resumo ao final.

Você pode verificar que o conjunto de dois cadernos que compõe a disciplina é bem mais extenso que os demais módulos do curso. Isso se deve ao fato do assunto propriamente dito – Relações Internacionais – estar relacionado ao desempenho da sua função. Daí um contéudo mais detalhado; o primeiro caderno engloba as Unidades I e II e o outro, as Unidades III e IV.

Em cada Unidade, você encontra também a proposição de atividades. Para realizá-las, escolha uma das opções e envie, para o endereço eletrônico [mhcortes@uol.com.br], assim como foi feito nas disciplinas anteriores. Leitura de jornais e revistas, dados históricos e geográficos do Brasil e de outros países, irão auxiliá-lo no desenvolvimento do trabalho.

Apesar do fluxograma orientar para que o estudo seja feito parceladamente, se desejar, faça uma leitura prévia do material a fim de obter uma visão global dos conceitos envolvidos.

A carga horária prevista para estudo é de 30 horas, distribuídas conforme sua disponibilidade.

Bom estudo!

Objetivos e Conteúdo

Objetivos

- Analisar: a evolução das relações internacionais contemporâneas
  os principais aspectos da atual situação internacional
  os papéis desempenhados pelos principais organismos internacionais no contexto das relações entre Estados
  os principais aspectos da atual situação econômica inter nacional
  as características das atuais relações internacionais do Brasil
  as interações entre as políticas de relações exteriores do Brasil e a política e a estratégia do EB
- Compreender fatos referentes às relações internacionais que interessem à formulação da política e ao planejamento estratégico do Exército Brasileiro

Conteúdo e carga horária

Unidade I - A Natureza das Relações Internacionais

Carga horária: 8 horas

Conteúdo:

Noções Básicas
Aspectos Teóricos e Práticos do Relacionamento Internacional
Conceituações Principais
O Estado-Nação no Mundo Pós-1990
A Vertente Externa do Poder Nacional

Unidade II - Panorama Geoestratégico no Limiar do Século XXI - visão prospectiva brasileira

Carga horária: 8 horas

Conteúdo:

A Atual Conjuntura Internacional
A Nova Estrutura Mundial do Poder
Desdobramentos Geopolíticos e Geoestratégicos

Unidade III - Relações Econômicas Internacionais Pós-Guerra Fria

Carga horária: 6 horas

Conteúdo:

A Dinâmica Econômica no Limiar do Século XXI
A Terceira Revolução Industrial
Globalização e Regionalização

Unidade IV - Atual Posicionamento Geopolítico e Geoestratégico do Brasil

Carga horária: 8 horas

Conteúdo:

Evolução Política do Brasil
Política Externa, Estratégia Externa e Geoestratégia
Equacionamento Estratégico para o Século XXI (no Campo Externo)
Instrumento de Ação no Campo Externo
Linhas Mestras para a Política Externa do Brasil no Início do Século XXI

Unidade I

A Natureza das Relações Internacionais

Antes de começar o estudo propriamente dito da disciplina, acho importante destacar alguns conceitos básicos, com a finalidade de possibilitar melhor aproveitamento do conteúdo.

Busquei, sempre que possível, ilustrar os conceitos com exemplos realistas ou referências a fatos concretos.

Procurei, também, fornecer uma visão sucinta das teorias e da prática sobre o tema, à luz da realidade geopolítica atual, bem como sugerir rumos para o estudo prospectivo da atuação internacional do Brasil.

1. Noções Básicas

Inicialmente, vou tratar de conceitos que, mesmo podendo ser conhecidos de maneira genérica, precisam ser ampliados quando se examinam temas específicos do relacionamento internacional.

Há três noções básicas para a compreensão do Campo Externo[1], que compõem a estrutura dinâmica do relacionamento internacional: fundamento, fator e agente.

1.1. Fundamento

Elemento ou conjunto de elementos que, sendo de longa duração, condiciona, por si só e de forma automática (não-dirigida), os rumos da atuação externa de um país.

É o **componente substantivo** da Política Externa.

Um exemplo de fundamento da atuação internacional seria a preferência pacifista de uma nação, evidenciada no seu comportamento internacional. Observe-se que não se trata da política pacifista de um determinado governo e sim de uma vocação demonstrada por essa nação ao longo de muitas décadas. Evidentemente, essa nação pode ter-se visto obrigada a participar de guerras, o que não invalidaria essa preferência pelo convívio pacífico. O Brasil pode, com absoluta objetividade, ser considerado uma nação com esse tipo de vocação: jamais participou de guerra de conquista e sua participação direta em conflitos armados foi conseqüência de agressões sofridas, como na Guerra da Tríplice Aliança e na 2ª Guerra Mundial.

1.2. Fator

Fundamento
É o componente substantivo da Política Externa.

Elemento temporário – fortuito ou gerado propositadamente – que influi sobre os fundamentos, alterando

[1] Campo Externo é tudo que se situa fora dos limites da jurisdição soberana de uma Nação.

seus efeitos, podendo mesmo, em prazo mais longo, modificar sua essência.

É o componente **adjetivo** da Política Externa.

Fator
É o componente adjetivo da Política Externa.

Um exemplo de **fator fortuito,** para um determinado Estado, seria a política expansionista de um vizinho.

Já um **fator proposital** poderia ser a política de um governo de engendrar uma ameaça exógena, visando induzir os cidadãos a endossarem certa conduta internacional.

Convém ressaltar que um mesmo evento pode ser fator fortuito ou proposital, dependendo dos Estados nele envolvidos, como será explicado adiante.

1.3. Agente

Ser ou entidade (ou conjunto deles) que, por determinadas circunstâncias, detém a capacidade de, com base nos fundamentos e em função dos fatores existentes ou supervenientes, induzir determinado comportamento nacional no Campo Externo.

É o componente **dotado de vontade** da Política Externa.

O papel de agente na atuação de um Estado no Campo Externo não requer que o mesmo faça parte do respectivo governo. Por exemplo, um influente líder oposicionista que se empenhar no sentido de pressionar o grupo situacionista para que adote linha de ação diplomática agressiva caracterizar-se-á como **agente** do relacionamento internacional.

No processo natural de interação dos Estados-Nações ocorre um somatório desses componentes dinâmicos.

Agente
É o componente dotado de vontade da Política Externa.

Assim sendo, os **fundamentos** da Política Externa irão, em seu conjunto, conformar os **fundamentos das relações internacionais**, como veremos no capítulo a seguir.

Da mesma maneira, o conjunto dos **fatores** que incidem sobre a Política Externa de cada país compõem, numa soma "algébrica", os **fatores que operam no âmbito mundial**.

Por último, os **agentes** da Política Externa individual se transformarão também ao final de processo de somatórios "algébricos" nos **agentes do relacionamento internacional**.

2. Aspectos Teóricos e Práticos do Relacionamento Internacional

Os estudos teóricos sobre as relações internacionais seguem, nas diversas épocas em que foram empreendidos, as linhas então predominantes de Teoria do Estado, de História, de Geopolítica ou de análises sociológicas da interação dos Estados. Neste texto, explico apenas as características essenciais do comportamento dos países, uns em relação aos outros, à luz das constatações da História Diplomática, e sugiro instrumentos de análise que permitam antever os traços mais prováveis de seu comportamento futuro.

A dimensão histórica é de enorme importância para essa análise, sobretudo porque ela demonstra **duas características essenciais** e diametralmente opostas do relacionamento internacional.

Uma é a **permanência**, através dos tempos, dos fundamentos do relacionamento internacional.[2]

---

[2] O termo permanência é usado aqui para marcar o contraste da sua muito maior durabilidade cronológica em relação aos fatores e aos agentes, já que, nas relações internacionais, nada é, literalmente, permanente.

Na sua interação, os Estados-Nações tendem para o conflito.

A outra é a enorme **mutabilidade**, tanto em grau como em velocidade, dos fatores e dos agentes que alteram dinamicamente esse relacionamento.

Essas duas características, por sua vez, servem de base para **duas premissas**, a partir das quais vou desenvolver o raciocínio analítico do relacionamento internacional.

Na sua interação, os Estados-Nações tendem para o conflito (todo e qualquer choque de interesses contrapostos). Suas causas seriam matéria para discussões intermináveis, mas os fatos históricos (infelizmente) demonstram amplamente sua existência.

A efetivação da tendência para o conflito e a forma pela qual se processará essa efetivação dependem de quatro elementos:

- capacidade de ação
- interesse (ou objetivo)
- condicionante moral (positivo ou negativo)
- avaliação de custo - benefício

Esta segunda premissa também me parece claramente dedutível da observação histórica da evolução dos grupos sociais humanos.

2.1. Fundamentos do Relacionamento Internacional

As duas premissas citadas conduzem à identificação de seis fundamentos das relações internacionais, que sintetizo a seguir:

- Espaço Geopolítico;
- Espaço Geoestratégico;
- Poder Nacional;
- Objetivos Nacionais;

- Substrato Moral;
- Expectativa Cominatória.

Examinemos cada um desses fundamentos.

2.1.1. Espaço Geopolítico

É o conjunto de componentes físicos e psicossociais de um Estado que condiciona sua capacidade de atuação no Campo Externo[3]. Compõe-se de:

> **Espaço Geopolítico**
> É o conjunto de componentes físicos e psicossociais de um Estado que condiciona sua capacidade de atuação no Campo Externo.

- **componentes absolutos** - aqueles que existem no âmbito em que o Estado exerce efetivamente sua soberania;
- **componentes relativos** - aqueles que decorrem dos componentes (absolutos e também relativos) dos demais Estados.

Por exemplo, o fato de que o Brasil é ribeirinho superior na Bacia do Prata é um *componente absoluto* do seu Espaço Geopolítico para o aproveitamento hidrelétrico dos trechos brasileiros dos rios internacionais do Prata. O mesmo fato, porém, constitui *componente relativo* se considerarmos a navegação fluvial entre a região central do Brasil e o Oceano Atlântico.

Outro aspecto que convém ressaltar é a possibilidade de, por iniciativa de um agente do relacionamento internacional, fazer-se com que um componente passe a ter maior relevância do que outro. Assim, ao decidir construir a usina hidrelétrica em Itaipu, isto é, no trecho

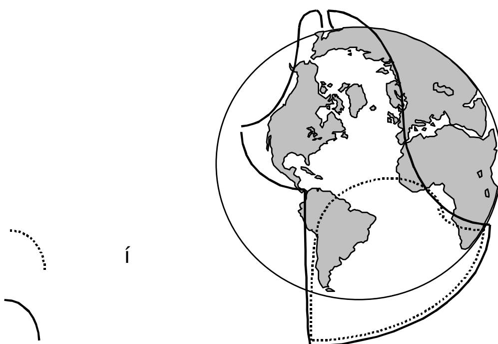
---

[3] Naturalmente, isto se dá numa moldura cronológica determinada, ou seja, numa Situação Geopolítica.

compartido (com o Paraguai) do rio Paraná, o Governo brasileiro optou por substituir a influência preponderante do componente absoluto referido — a condição de ribeirinho superior por um componente relativo — a utilização do potencial hidrelétrico no trecho compartido. Neste caso, não se transformou o fundamento (que independe de aspectos volitivos), mas sim alterou-se o grau de influência de um componente absoluto diante do de um componente relativo. Evidentemente, isto foi feito por um exercício de vontade do governo brasileiro, em função de determinados objetivos estratégicos internos e externos. [4]

2.1.2. Espaço Geoestratégico

É, para um Estado, o conjunto de componentes físicos e psicossociais no âmbito da soberania de outros Estados, mesmo fora do Espaço Geopolítico do primeiro, que incide sobre a capacidade de atuação desse Estado. [5]



[4] Houve aqui um exemplo típico de Expansão do Poder Nacional do Brasil e do Paraguai, sem que houvesse qualquer prejuízo para a Argentina (ao contrário do que vaticinavam, à época, os opositores argentinos do projeto).

[5] Naturalmente, isto se dá numa moldura cronológica determinada, ou seja, numa Situação Geoestratégica.

> **Espaço Geoestratégico**
> É, para um Estado, o conjunto de componentes físicos e psicossociais no âmbito da soberania de outros Estados que incide sobre a capacidade de atuação desse Estado.

Numa representação gráfica é mais fácil visualizar os dois conceitos, inclusive com uma mostra da comum assimetria entre esses dois tipos de espaço.

Consideremos, por exemplo, o Espaço Geopolítico do Brasil enquanto ribeirinho do Atlântico Sul. O transporte marítimo nesse oceano é de alta relevância, não só para os Estados cujo Espaço Geopolítico integra, mas também para os demais Estados. É o caso dos Estados Unidos, da União Européia e do Japão, que têm interesse direto na problemática do transporte marítimo no Atlântico Sul e dispõem da **capacidade** de nele interferir (em qualquer sentido). Por conseguinte, o Espaço Geostratégico do Brasil se estende também a eles.

Convém recordarmos o aspecto dinâmico da atuação geopolítica dos Estados e realçar o conceito de **Situação Geopolítica**: comportamento interativo dos Estados abrangidos dentro de um determinado Espaço Geopolítico, em um determinado período.

A mesma definição se aplica à **Situação Geoestratégica**, em que se tratará de Espaço Geoestratégico.

É importante, a esse propósito, destacar dois aspectos:

• o grau de limitação (ou influência) que sofre cada país varia em cada caso que se levar em consideração;

• a combinação que um determinado país faça dos componentes físicos e psicossociais absolutos e relativos pode, na prática, alterar a própria relatividade preexistente.

2.1.3. Poder Nacional

O conceito de **Poder Nacional** deve ser aqui relembrado na sua feição de **fundamento** do relacionamento internacional. Salientamos que, **no contexto internacional**, é indispensável cotejar o Poder Nacional de um país (no nosso caso, do Brasil) com o dos demais que ocupam seus espaços geopolítico e geoestratégico, bem como os objetivos desses mesmos países e governos.

Recapitulando o conceito de Poder Nacional: é a capacidade de que a Nação, decidida, dispõe para conquistar e manter os seus Objetivos Nacionais. (in: **Fundamentos Doutrinários**, ESG, 2000)

2.1.4. Objetivos Nacionais

Relembremos que os **Objetivos Nacionais** são manifestações da vontade coletiva, de necessidades, interesses e aspirações vitais que, em determinada fase de sua evolução histórico-cultural, a Nação busca satisfazer. (in: **Fundamentos Doutrinários**, ESG, 2000)

Tal como no caso anterior, é importante destacar a interação inevitável dos objetivos nacionais de todos os Estados dentro de um mesmo Espaço Geopolítico. Esta circunstância introduz múltiplas variáveis para o equacionamento dos Objetivos Nacionais (ON) e das políticas e estratégias destinadas à sua consecução.

É também conveniente assinalar que **somente os Objetivos Fundamentais** (OF) devem ser considerados como **fundamento** das relações internacionais. Os **Objetivos de Governo** (OG), por sua dimensão temporal, constituem-se apenas em **fatores** das relações internacionais.

2.1.5. Substrato moral

É o conjunto de concepções filosóficas, crenças, costumes e tradições que se foram desenvolvendo desde o surgimento da Nação e que a induzem a adotar, muitas vezes de forma não-volitiva, certo tipo de conduta no Campo Externo.

Por exemplo, a evolução histórica da Nação brasileira fez com que o Brasil tivesse inegável preferência pela solução pacífica das controvérsias internacionais, mesmo quando Objetivos Nacionais seus estivessem em pauta.[6]

Na avaliação do Substrato Moral de uma Nação, enquanto fundamento de sua Política Externa, é indispensável considerá-lo à luz dos valores dessa cultura. Não se trata de estabelecer juízos qualitativos, mas simplesmente de procurar determinar o grau de influência que ele exercerá para a participação dessa Nação no relacionamento internacional em questão.

Substrato moral
É o conjunto de concepções filosóficas, crenças, costumes e tradições que se foram desenvolvendo desde o surgimento da Nação.

A título ilustrativo: a convicção – historicamente arraigada na mentalidade russa – de que a Nação estava sob permanente ameaça ao longo de **todas** as suas fronteiras impeliu seus dirigentes a conquistas territoriais para criar uma espécie de "faixa de segurança" (verdadeiro "escudo de proteção") ao longo de todo o

---

6 Sem querer abrir polêmica aqui, a Guerra da Tríplice Aliança e nossa participação ativa na II Guerra Mundial são dois exemplos de como circunstâncias contrárias à vontade nacional obrigaram o Brasil a recorrer às armas.

perímetro. As conquistas aumentavam os problemas nessas zonas fronteiriças, requerendo novas conquistas, num perverso círculo vicioso, que acabava por aparecer aos demais agentes do cenário internacional como forma endêmica de imperialismo.

O substrato Moral não é imutável, mas sua transformação ou evolução se processa necessariamente de forma lenta.

É claro que o Substrato Moral de uma Nação não é imutável, mas sua transformação ou evolução se processa necessariamente de forma lenta.[7] Não se confunde, assim, com o ânimo de um determinado Governo, que pode até contrariar esse Substrato Moral. Contudo, como a história dos povos demonstra, o resultado final desse tipo de incompatibilidade é desastroso.

Exemplo relativamente recente foi o conflito das Malvinas.

A tradicional mentalidade argentina considerava que os princípios jurídicos deveriam sempre servir de base para as reivindicações do país no âmbito internacional. Às vezes, essa "primazia do jurisdicismo" chegava a impedir que dirigentes esclarecidos e experientes percebessem certas realidades geopolíticas iniludíveis. Com base em argumentos jurídicos, desenvolvia-se há décadas (embora com hiatos debilitantes) a campanha para que a Grã-Bretanha restituísse o arquipélago das Malvinas à soberania argentina. A substituição daquela orientação pacífica pela ação armada, motivada inegavelmente por um Objetivo de

[7] Podemos citar a transformação da Confederação Helvética, de palco de sangrentos choques intra-regionais e de fonte de aguerridos mercenários, para paradigma da neutralidade e do pacifismo.

Governo da Junta Militar liderada pelo General Leopoldo Galtieri, produziu o insucesso que se conhece.[8]

2.1.6. Expectativa Cominatória

É a percepção que a Nação tem dos custos com que terá de arcar para a busca, a consecução e a manutenção de seus Objetivos Nacionais no Campo Externo.

Naturalmente, no nível de **fundamento**, temos que considerar aqui apenas os Objetivos Fundamentais (OF). É no âmbito da formulação de políticas e estratégias que serão avaliados os custos acarretados para a busca, consecução e/ou manutenção dos Objetivos de Governo (OG).

A **Expectativa Cominatória** pode não corresponder às realidades geopolítica e geoestratégica decorrentes dos Objetivos Nacionais (ONs) dos demais Estados que interagem nos mesmos Espaços Geopolítico e Geoestratégico. Contudo, para que ela opere como **fundamento**, o relevante é a **percepção** própria que a Nação tem daquelas realidades.

Expectativa Cominatória
É a percepção que a Nação tem dos custos com que terá de arcar para a busca, a consecução e a manutenção de seus Objetivos Nacionais no Campo Externo.

8 O argumento de que o desastre se deveu ao despreparo da Argentina para a guerra que empreendeu não invalida o exemplo e, pelo contrário, o reforça. Era exatamente devido ao Substrato Moral apontado (o "jurisdicismo") que a Nação não estava militarmente em condições de se lançar, com razoáveis perspectivas de êxito, nessa empreitada. Por outro lado, o mesmo Substrato Moral gerou a expectativa — totalmente dissociada da realidade geopolítica — de que os Estados Unidos não ajudariam a Grã-Bretanha em função dos compromissos assumidos no TIAR.

Como exemplo, façamos uma especulação.

O Brasil tem a nítida percepção de que existe, da parte de países mais avançados científica e tecnologicamente, a determinação de impedir ou obstaculizar ao máximo nosso acesso a tecnologias de ponta. O Brasil percebe também que, com esse objetivo, aqueles países adotarão diversos tipos de medidas punitivas ou retaliatórias, caso ele consiga obter algumas dessas tecnologias "vedadas". Portanto, essa percepção conforma a Expectativa Cominatória que o país tem na busca do Bem Comum, um de seus Objetivos Fundamentais (OF).

Cabe aqui um comentário que sintetiza a importância da **objetividade** para o estudo do relacionamento internacional. Não se inclui entre os seus **fundamentos** o **Direito Internacional**.

Sem dúvida, busca-se implantar o respeito, cada vez maior, das normas jurídicas por parte dos Estados. Entretanto, os Estados ainda estão longe de subordinar seus interesses vitais (ou como tal percebidos) a normas absolutas que disciplinem suas ações e reações. Quando muito, pode-se considerar que, em determinadas circunstâncias, a imposição de sanções previstas por normas de Direito Internacional seja um dos elementos que conformarão a Expectativa Cominatória. Mais adiante serão relembradas as definições de Direito Internacional e suas variantes.

2.2. Fatores do Relacionamento Internacional

Os fatores do relacionamento internacional são fortuitos e propositais.

Os **fatores** do relacionamento internacional são o seu componente

dinâmico por excelência. É claro que a intensidade e a rapidez com que cada fator produz efeitos variam enormemente, não só em função da sua própria natureza, como também dos fundamentos afetados, dos agentes envolvidos e do contexto cronológico.

Seria possível estabelecer uma grande quantidade de categorias teóricas dos fatores do relacionamento internacional. Entretanto, acreditamos que a única classificação que efetivamente importa estabelecer é a de fatores **fortuitos** e **propositais**.

O **fator fortuito** é aquele cuja ocorrência independe da iniciativa de qualquer agente do relacionamento internacional.

Inversamente, o **fator proposital** é aquele engendrado ou induzido por agente do relacionamento internacional, com uma finalidade específica.

Tomemos um exemplo hipotético, que serve para ilustrar essa distinção: suponhamos a morte de Saddam Hussein durante a Guerra do Golfo. (1991)

As conseqüências desse evento alterariam profundamente o Espaço Geopolítico do Oriente Médio, com graves repercussões em outros Espaços Geopolíticos. Se essa morte tivesse ocorrido por motivo acidental, seria um **fator fortuito**. Se, ao contrário, ela decorresse de ação militar empreendida como parte da campanha "Tempestade do Deserto", seria um **fator proposital**. Aliás, o mesmo raciocínio, *mutatis mutandi*, se aplica ao fato de ter Saddam Hussein continuado vivo.

Há casos em que um fator fortuito pode ser **transformado** em fator proposital. Por exemplo, o fator fortuito de que uma das três principais raízes da etnia brasileira é africana foi transformado, pela política iniciada na gestão do Chanceler Mario Gibson Barboza (1969-

1974), em fator proposital de ampliação da esfera de reverberação política e econômica do Brasil no Espaço Geopolítico da Bacia do Atlântico Sul.[9]

Por outro lado, um fator proposital pode, para determinados agentes, **operar** como fator fortuito. Isso ocorre com maior freqüência no âmbito das relações econômico-comerciais. Contudo, podemos encontrar exemplos em outras áreas das relações internacionais. Assim, o Parlamento neozelandês adotou, em 1984, legislação que vedava o acesso aos portos do país de navios com propulsão nuclear ou portadores de armamento nuclear, acarretando a virtual "suspensão" da Nova Zelândia dos benefícios que auferia do ANZUS (pacto militar entre Austrália, Nova Zelândia e Estados Unidos). Esse fator proposital operaria como fator fortuito para a Alemanha, se esta tivesse programado a utilização de portos neozelandeses pelo navio de pesquisa alemão "Otto Hahn", movido a propulsão nuclear, como elemento indispensável para a realização de programa científico em águas antárticas e subantárticas na área ao sul da Nova Zelândia.

Um fator proposital pode operar como fator fortuito. Isso ocorre com maior freqüência no âmbito das relações econômico-comerciais.

Aliás, a possibilidade da **transformação** de um fator fortuito em proposital e da **operação** de um fator proposital como fortuito é outra razão da importância do estudo dos fatores para a avaliação adequada

[9] Eis aqui exemplo concreto de expansão do Poder Nacional, benéfico a todos os envolvidos no processo. Para maiores detalhes consultar "Na Diplomacia, o traço todo da vida", Mario Gibson Barboza, Record, 1992.

do relacionamento internacional. Afinal, a capacidade de diagnóstico e previsão do conjunto de fatores que incidam em determinado Espaço Geopolítico e/ou Geoestratégico é indispensável para o planejamento eficaz da Política Externa de qualquer país.

2.3. Agentes do Relacionamento Internacional

Costuma-se dizer que o relacionamento internacional pressupõe uma quantidade de "atores". Há quem considere mais apropriado falar de "figurantes", já que, na interação no Campo Externo, alguns têm um papel ativo e outros um desempenho meramente passivo (ainda que a contragosto). Entretanto, a meu ver, qualquer que seja o sentido do desempenho desses "atores" ou "figurantes", seu acionar influi sobre a evolução do quadro geopolítico.

Por isso prefiro a designação de **agentes** do relacionamento internacional, preservando-se a possibilidade de adotar, se necessária, a qualificação de **ativo** ou **passivo**, conforme cada caso.

Além disso, é preciso distinguir entre agentes **institucionais** e agentes **casuais**.

A primeira categoria é composta pelas entidades que, surgidas da evolução dos Estados e de sua interação, têm grau razoável de permanência.

A segunda categoria compreende entidades cuja aparição se deve a circunstâncias várias e cuja permanência está diretamente vinculada à persistência delas. Também nessa segunda categoria incluem-se as pessoas que, por suas características individuais (positivas ou negativas) e/ou pelos cargos ou funções que detêm, ficam em condições de influir no relacionamento internacional (por ação, inação ou omissão).

Indico, a seguir, os **agentes institucionais** do relacionamento internacional:

- Estados-Nações[10];
- Governos nacionais;
- Grupos nacionais (minorias);
- Organizações internacionais de Direito Público;
- Organizações internacionais de Direito Privado - Estruturas Eclesiásticas, Partidos políticos, Sindicatos, ONGs e Empresas Multinacionais.

Observe-se que há organizações internacionais de Direito Público ou Privado que se enquadram nos tipos relacionados, mas que não podem ser classificadas como agentes institucionais por suas características individuais. Por exemplo: os dois grandes partidos políticos que existem nos Estados Unidos podem ser considerados como agentes institucionais, mas dificilmente o mesmo poderia ser feito com agremiações político-partidárias da maioria dos países em desenvolvimento. Outro exemplo seria o de certas "seitas religiosas", cuja fundação parece motivada apenas por finalidades lucrativas de curto ou médio prazo. Nesses casos, tratar-se-ia na realidade de agentes casuais.

Dentre os agentes casuais, sobressaem personalidades que efetivamente exerceram influência decisiva nos rumos do relacionamento internacional.

[10] Esta expressão é usada para evitar qualquer dúvida com estados componentes de um país federado, aplicando-se portanto aos diversos Estados plurinacionais. Aliás, neste trabalho, os termos Estado e Nação são usados indistintamente, sem o significado restrito que lhes é atribuído, por exemplo, na Teoria do Estado.

Dentre os **agentes casuais**, imediatamente sobressaem personalidades que efetivamente exerceram influência decisiva nos rumos do relacionamento internacional, pela conjugação de sua capacidade individual de pensamento e de ação com posições que ocupam (ou ocuparam) em estruturas de poder. Entretanto, é importante não esquecer a influência que podem exercer personalidades muitas vezes destituídas de qualquer grau formal de poder. Lembre-se o papel extraordinário desempenhado por Mahatma Ghandi.

Convém ter presente que um agente casual pode influir no relacionamento internacional por sua passividade ou omissão. Assim, a mera presença física de um Chefe de Estado numa reunião de cúpula poderia impedir que determinada manobra contra os interesses de seu país fosse tentada. Entretanto, se, por motivo qualquer, ele se retirasse da mesma, a manobra provavelmente poderia ser tentada e ter êxito.

Passemos agora a tratar especificamente de conceitos de atuação no Campo Externo.

3. Conceituações Principais

Vou agora examinar com maior detalhamento as conceituações que permitirão fazer distinção entre Diplomacia, Serviço Diplomático, Corpo Diplomático, Ação Diplomática, Política Externa, Estratégia Externa e Geoestratégia.

3.1. Diplomacia

Busquemos, em primeiro lugar, estabelecer a compreensão exata do que é Diplomacia.

Na definição adotada pela ESG em **Fundamentos Doutrinários** (2000), Diplomacia é a arte de conduzir negociações entre estados soberanos, cabendo-lhe a aplicação da Política Externa do país. Sua atuação se faz por meios pacíficos, buscando a negociação, o convencimento e a persuasão.

> Diplomacia é a arte de conduzir negociações entre estados soberanos, cabendo-lhe a aplicação da Política Externa do país.

A conceituação de Diplomacia pode ensejar um longo debate, porém o que de fato importa, no contexto deste estudo, é **entender a essência** da Diplomacia. Só assim será possível perceber corretamente os requisitos básicos para a formação de quadros profissionais de um Serviço Diplomático, sua estruturação e funcionamento eficientes e, em última análise, para o planejamento eficaz da Política Externa e para sua implementação através da Estratégia Externa.

A característica primordial a se considerar (como, aliás, consta da definição da ESG) é a de que a **Diplomacia é uma arte**. Por conseguinte, ela não pode ser enclausurada em estruturas rígidas nem sufocada por normas artificialmente estabelecidas.

Entretanto, a atividade dos diplomatas precisa ser conduzida no nível próprio do Estado-Nação, o que obriga à existência de um órgão do Estado, o Serviço Diplomático, que não deve ser confundido com Diplomacia. Surge daí a dificuldade de harmonizar a Diplomacia com as exigências do funcionamento burocrático de um órgão próprio do Estado, de uma instituição permanente.[11]

---

[11] No Brasil, até quase o final do século passado, tentou-se contornar essa incongruência natural com o estabelecimento de três carreiras separadas, denominadas Di-

Poderíamos conceituar **Diplomacia** como a arte de:

- identificar as diferenças de comportamento humano em uma mesma área de interação de grupos sociais;
- promover grau semelhante de compreensão recíproca dessas diferenças;
- encontrar as maneiras de harmonizá-las;
- induzir novas formas de comportamento visando ao máximo possível de satisfação para todas as partes envolvidas no processo.

Aliás, é importante ressaltar que a verdadeira Diplomacia, quando busca fórmula de conciliação ou solução de compromisso, nunca visa a mero apaziguamento ou a falsa acomodação, mas sim à legítima harmonização que redunde em benefícios recíprocos. O "arranjo" que não atenda aos interesses legítimos das partes nunca será duradouro.

3.2. Política Externa

Existe grande diversidade de definições ou conceituações de Política Externa. Comparemos algumas avaliações feitas em três épocas diferentes, do Século XVII aos dias atuais.

Cardeal de Richelieu - Primeiro Ministro francês (Séc. XVII)

"[...] em questões de Estado, quem tem a força geralmente tem a razão e quem é fraco apenas, e com dificuldade, consegue não ser visto como culpado pela maioria do mundo."

---

plomática, Consular e da Secretaria de Estado. Posteriormente, com a unificação desses quadros, até há um par de décadas procurou-se buscar aquela delicada harmonização de forma prática, sem normas ou estruturas especificamente concebidas para assegurar a compatibilização requerida. Hoje em dia, porém, busca-se encontrar mecanismos que permitam resolver o impasse.

Lord Palmerston - Primeiro Ministro britânico (Séc. XIX):

"[...] o que se chama de política [externa]? A única resposta é que pretendemos fazer o que possa parecer ser o melhor, em cada situação que se apresente, tendo os interesses de nosso país por princípio guia."

Madeleine Albright - Secretário de Estado dos EUA (1999):

"É claro que nem o Direito [Internacional] nem a opinião pública mundial podem obrigar nações a agirem contra os seus próprios interesses principais. [...] Obviamente, os acordos não eliminam a necessidade de forças armadas poderosas que sirvam como dissuasão [...]."

Partindo das definições de Política Nacional, Política de Governo e Política Interna, chega-se à definição de que **Política Externa** é a ação do Estado no sentido de assegurar a conquista e a manutenção dos objetivos nacionais, considerada a realidade internacional e a interdependência entre as Nações. (Fundamentos Doutrinários, ESG, 2000)

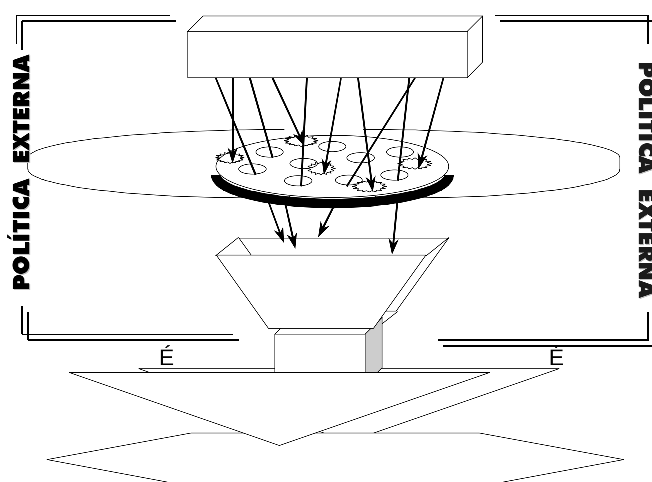
Para melhor colocar a Política Externa no quadro que procuramos descrever aqui, prefiro uma conceituação um pouco mais abrangente.

Política Externa é o conjunto das diretrizes a serem seguidas pelo Estado no Campo Externo, a fim de assegurar a consecução e a preservação dos Objetivos Nacionais. Essas diretrizes são fixadas com base na avaliação de Situações Geopolítica e Geoestratégica determinadas, abrangendo os parâmetros contidos nas normas jurídicas internacionais, e na utilização dos recursos que podem ser obtidos das Expressões do Poder Nacional.

Política Externa é o conjunto das diretrizes a serem seguidas pelo Estado no Campo Externo, a fim de assegurar a consecução e a preservação dos Objetivos Nacionais.

Esta conceituação ressalta a natureza altamente dinâmica da Política Externa, mercê da mutabilidade inerente aos acontecimentos internacionais. Por outro lado, fica evidente que, muito mais do que a Política Interna, ela precisa contemplar simultaneamente objetivos de curto, médio e longo prazo. Em outras palavras, a Política Externa precisa ser um **processo sinergético no âmbito nacional** e, **no âmbito internacional**, ter uma **visão poliédrica** (mais do que poligonal, pois ela **precisa abranger também a dimensão tempo**).

Por tudo isso, para que não esteja sujeita aos vagares da interação política doméstica e seja capaz de produzir resultados concretos e duradouros, a Política Externa requer uma linha mestra, que denomino de **Conceito Diretor**.



O **Conceito Diretor** (de Política Externa) é a linha mestra que consubstancia o fulcro dos Objetivos Nacionais no Campo Externo, com a qual guardarão coerência as Diretrizes de Política Externa. Por-

tanto, ele fixa os parâmetros de avaliação das propostas de diretrizes de Política Externa. Em outras palavras, só as propostas que se coadunarem com esses parâmetros passarão pelo "filtro" do Conceito Diretor e se transformarão em diretrizes.

Vejamos uma ilustração gráfica do funcionamento do Conceito Diretor, pela qual bem se percebe sua importância.

A moldura de formulação da Política Externa compreende, no topo, um conglomerado de propostas. Elas se originam em segmentos da estrutura do Estado (órgãos dos três Poderes nacionais e dos governos estaduais e municipais), no setor privado, em entidades da sociedade em geral e até mesmo em pessoas. Cabe ao Ministério das Relações Exteriores (MRE)[12] colhê-las ou recebê-las e, junto com as de sua própria elaboração, proceder à sua análise cuidadosa, tendo sempre por pauta os interesses nacionais. Essa análise se completa com o cotejo de cada proposta ante o Conceito Diretor. Ao final desse processo, as que passarem pelo "filtro" do Conceito Diretor se transformarão em Diretrizes de Política Externa.

A implementação dessas diretrizes é objeto da Estratégia Externa e da Geoestratégia, sob a responsabilidade direta do MRE, que pode, conforme as circunstâncias, contar com a colaboração de outros setores da administração pública.

Por último, as providências requeridas para a execução das estratégias traçadas integram o Plano de Ação Diplomática.

Cabe sublinhar que não são suficientes para constituir o Conceito Diretor concepções genéricas como "a grandeza nacional" ou "a feli-

---

12 Para simplificar a exposição, adotamos o título usado no Brasil. Esse órgão do Estado tem diferentes designações pelo mundo afora.

cidade do povo" ou ainda "a paz e a concórdia entre as nações". Não basta dizer como Lord Palmerston, Primeiro Ministro britânico na metade do Século XIX:

"[...] o que se chama de política (externa)? A única resposta é que nós pretendemos fazer o que possa parecer ser o melhor, em cada situação que se apresente, tendo os interesses de nosso país por princípio guia".

No momento atual, constatam-se comportamentos no âmbito internacional que, combinados com certas declarações oficiais, indicam como essa linha de pensamento continua vigente. Assim, podem ser tomados como exemplo o desempenho dos Estados Unidos na chamada "questão do Kossovo" e trechos de artigo assinado por Madeleine Albright, Secretário de Estado (Revista TIME, 22/nov/99), já citados.

Aqui se trata de estabelecer a **essência** da conduta internacional do país, que precisa ser compatível com o Substrato Moral da Nação. Assim, por exemplo, pode-se dizer que, à época de Richelieu, a essência da atuação internacional da França era a "*raison d'Etat*"; a Áustria de Metternich tinha no "*concerto das Nações (européias)*" sua base primordial; durante o período em que Bismarck dirigiu os rumos internacionais da Prússia e depois do Império Germânico, as diretrizes da sua Política Externa se fundamentavam na "*Realpolitik*"; a Grã-Bretanha de Castlereagh, Disraeli, Gladstone e Salisbury subordinava a política externa britânica ao princípio da "*splendid isolation*"[13].

---

[13] Aliás, essa expressão foi cunhada por Salisbury, embora a idéia já viesse por várias décadas constituindo o Conceito Diretor da Política Externa britânica.

É importante não perder de vista que, como tudo nas relações internacionais, essa própria essência da política externa não é imutável. Para os condutores da política externa, a dificuldade maior reside em identificar, em tempo hábil, o momento em que a Situação Geopolítica (e/ou Geoestratégica) evoluiu de tal maneira que é preciso "retificar" essa linha mestra. Nos exemplos citados, foi a incapacidade dos sucessores de perceber a necessidade de fazer reajustamentos que levou a graves insucessos.

Convém ainda observar que a ausência ou o desrespeito do Conceito Diretor pode fazer com que a Política Externa seja desvirtuada por ficar subordinada a Determinada Estratégia Militar ou mesmo a conveniências de Política Interna.

Assim ocorreu, por exemplo, quando o Conceito Diretor em que se baseara, com extraordinário êxito, a *Realpolitik* de Bismarck, foi ignorado quando Berlim adotou o Plano Schlieffen, subordinando a Política Externa da Alemanha à Estratégia Militar da Guerra em Duas Frentes. O segundo caso pode ser ilustrado com a recente Guerra das Malvinas, quando os objetivos internos do Governo Galtieri levaram a Argentina a tentar restabelecer pela força das armas sua soberania sobre aquele arquipélago, contrariando a diretriz de chegar a esse mesmo resultado pela via da negociação com a Grã-Bretanha. Aliás, pode-se também considerar a interpretação de que foram igualmente objetivos de Política Interna que levaram o Governo Thatcher a aceitar a guerra como a melhor opção para resolver o conflito.[14]

---

[14] No caso da iniciativa do Governo Galtieri de recorrer ao uso das armas, houve também uma incompatibilidade com o Substrato Moral da Nação Argentina, que privilegiava a "primazia jurisdicista" na busca da solução de suas controvérsias internacionais.

3.3. Estratégia Externa e Geoestratégia

Nas definições adotadas pela ESG em **Fundamentos Doutrinários** (2000):

> ***Estratégia Nacional*** *é a arte de preparar e aplicar o Poder Nacional para, superando os óbices, conquistar e manter os Objetivos Nacionais, de acordo com a orientação estabelecida pela Política Nacional.*
>
> ***Estratégia de Governo*** *é a arte de preparar e aplicar o Poder Nacional para, superando os óbices, conquistar e manter os Objetivos de Governo, de acordo com a orientação estabelecida pela Política de Governo.* (grifos do autor)

Por conseguinte, combinando essas duas definições, podemos chegar à conceituação de que:

Estratégia Externa é a arte de preparar o poder nacional para sua aplicação no **Campo Externo**, a fim de conquistar e manter os **Objetivos Fundamentais**, dos **Objetivos de Governo**, de acordo com a orientação estabelecida pela **Política Externa** e pelas **diretrizes** fixadas para o **Campo Externo** na **Política de Governo**.

Por que juntar aqui os Objetivos Fundamentais e os de Governo ? Porque, no Campo Externo, os Objetivos Fundamentais estão permanentemente sob ameaça e, por isso, sua preservação transforma-se praticamente numa tarefa de implementação constante, mais característica dos Objetivos de Governo.

> Estratégia Externa é a arte de preparar o poder nacional para sua aplicação no Campo Externo, a fim de conquistar e manter os Objetivos Fundamentais e os Objetivos de Governo

A implementação das diretrizes de Política Externa recorre também a um braço auxiliar da Estratégia Externa, a **Geoestratégia**.

A **Geoestratégia** é a arte de complementar a ação da Estratégia Externa através do equacionamento ativo do relacionamento com outros agentes nos Espaços Geopolítico e Geoestratégico.

Para tornar mais clara a distinção entre Estratégia Externa e Geoestratégia, podemos fazer a seguinte exemplificação:

- a maneira pela qual um determinado país poderá assegurar seu suprimento de carvão siderúrgico produzido em outros países é matéria da **Estratégia Externa**;
- a maneira pela qual esse mesmo país poderá assegurar que o relacionamento com determinados países não comprometerá ou ajudará seu acesso às fontes de suprimento de carvão siderúrgico é atribuição da **Geoestratégia**.

A distinção entre as duas pode, a princípio, parecer sutil, quase um divertimento semântico. Ela é, contudo, de suma importância, porque reflete a necessidade de se considerar tanto o Espaço Geopolítico como o Espaço Geoestratégico tendo-se sempre presente a sua característica de assimetria.

3.4. Serviço Diplomático e Modalidades de Ação Diplomática

O **Serviço Diplomático** é a instituição permanente do Estado responsável pela elaboração das Propostas de Política Externa, pela definição das Diretrizes de Política Externa e pela estruturação e implementação da Estratégia Externa e da Geoestratégia, através do Plano de Ação Diplomática.

É no Serviço Diplomático que existem as condições para que se desenvolva o trabalho criativo da arte da Diplomacia, a partir do qual e

levando em consideração os recursos e requisitos das Expressões do Poder Nacional, se concebem as propostas de Política Externa, submetidas aos procedimentos profissionais devidos para gerar as Diretrizes de Política Externa, das quais emanam a Estratégia Externa e a Geoestratégia.

> O **Serviço Diplomático** é responsável pela elaboração das Propostas de Política Externa, pela definição das Diretrizes de Política Externa e pela estruturação e implementação da Estratégia Externa e da Geoestratégia.

A última etapa constitui a **Ação Diplomática**, que consiste na aplicação das formulações emanadas da Diplomacia, seguindo as Diretrizes de Política Externa, de forma a implementar a Estratégia Externa e a Geoestratégia.

Para tanto é montado e executado o **Plano de Ação Diplomática (PAD)**. É por isso que o Serviço Diplomático não pode estar composto apenas por Diplomatas, uma vez que nele precisam atuar, nas suas esferas específicas de capacitação profissional, funcionários diplomáticos, servidores administrativos e especialistas. Evidentemente, participam em caráter temporário ou transitório outras pessoas, como é o caso, por exemplo, dos Adidos Militares. Todos eles são o que se pode denominar de Agentes Diplomáticos.[15]

Para exercer sua função específica e exclusiva de órgão do Estado, o Serviço Diplomático recorre à arte da Diplomacia e às cinco Expres-

[15] Naturalmente, o termo está sendo usado aqui no sentido "operacional", não se confundindo com seu emprego no contexto jurídico internacional para definir os direitos e deveres das pessoas que exercem funções diplomáticas fora da jurisdição nacional de seus respectivos países.

sões do Poder Nacional, concebe as propostas de Política Externa, as submete aos procedimentos profissionais devidos para gerar as diretrizes de Política Externa, das quais emanam a Estratégia Externa e a Geoestratégia. Para efeitos de adequação à estrutura e da mecânica do Estado, o Serviço Diplomático é estruturado sob a forma de um Ministério (ou órgão equivalente). Pela sua especificidade, este não deve ser tratado como os demais ministérios nem subordinado às normas jurídicas e administrativas comuns a todo o serviço público civil. Observe-se, inclusive, que tradicionalmente, em quase todos os países, o Ministério do Exterior é o único dos ministérios a ter outra designação consagrada – a de Chancelaria[16]. Aliás, nos países em que a Chancelaria desempenha ou desempenhou um papel historicamente relevante, é comum que ela seja conhecida por um nome próprio (ou um "apelido", por assim dizer). Assim existem a Ballhausplatz (Áustria), o Quai d'Orsay (França), o Itamaraty (Brasil), o San Martin (Argentina), entre outros.

O Plano de Ação Diplomática (PAD) se compõe, naturalmente, de programas específicos. Para implementá-los, o PAD recorre a diversas "modalidades" de ação diplomática, conforme cada caso. A título ilustrativo, apresento as três das mais usuais: Diplomacia bilateral, Diplomacia multilateral e Diplomacia presidencial.

A atividade diplomática por excelência é a que se desenvolve bilateralmente. Na **Diplomacia bilateral** são mais nítidos os objetivos de ambos os lados, mais discernível a evolução das ações recíprocas, mais concretos os resultados possíveis. É evidente que os países se engajam

---

[16] Uma das poucas exceções é a Alemanha, onde a Chancelaria é, na verdade, o órgão encabeçado pelo Chefe de Governo, que por isso tem o título de Chanceler.

A atividade diplomática por excelência é a que se desenvolve bilateralmente. São mais nítidos os objetivos de ambos os lados, mais discernível a evolução das ações recíprocas, mais concretos os resultados possíveis.

simultaneamente numa quantidade de "relacionamentos aos pares". Isso conduz, naturalmente, a combinações variadas, em que três ou mais países desenvolvem relacionamentos simultâneos entre si, mas ainda se trata de Diplomacia bilateral.

Às vezes, porém, certas circunstâncias induzem à conjugação de vários desses "pares" num organismo adrede criado e chega-se então ao que se convenciona chamar de **Diplomacia multilateral** ou de "diplomacia parlamentar". Observe-se que nem todos os países que dela participam teriam, no nível bilateral, qualquer relacionamento significativo.

A atividade diplomática multilateral teve seu maior desenvolvimento nas últimas décadas, em decorrência da proliferação de organismos internacionais e da hipertrofia de muitos deles. Ela tem, inevitavelmente, ritmo mais lento do que a bilateral, seus resultados são menos previsíveis e, não raro, é difícil identificar o benefício real que advém para a Política Externa de um país que se viu engajado num foro multilateral. A hipertrofia dos organismos internacionais criou uma deformação de suas finalidades originais e, em muitos casos, eles passam a agir visando primordialmente à sua própria perpetuação e ampliação.

Convém notar ainda que a preferência pela diplomacia multilateral em detrimento da bilateral (na verdade, a forma **essencial** da Diplomacia) reflete, geralmente, uma aversão ao exercício de liderança internacional em termos reais. A diplomacia multilateral proporciona uma difusão das responsabilidades individuais de seus praticantes e

torna menos perceptível uma conduta precipuamente passiva. Essa circunstância facilita a utilização de organismos internacionais pelos centros de poder como braços auxiliares de sua ação diplomática.

Na "diplomacia presidencial", a condução visível de determinado empreendimento diplomático é exercida diretamente pelo Chefe de Estado e/ou de Governo.

Por último, cumpre mencionar uma "modalidade" que recentemente vem sendo praticada por muitos governantes. É a chamada "**diplomacia presidencial**", isto é, aquela em que a condução visível de determinado empreendimento diplomático é exercida diretamente pelo Chefe de Estado e/ou de Governo. Embora excepcionalmente possa ser necessária a intervenção de Chefes de Estado ou de Governo para romper um impasse nas negociações a nível diplomático profissional, ela está eivada de riscos que desaconselham a sua prática de forma freqüente. Resumidamente, os inconvenientes são:

- perda de etapas intermédias de negociação e, conseqüentemente, dos "fusíveis" que são os representantes diplomáticos;
- banalização do mais alto nível do diálogo entre os Estados;
- desconhecimento (natural) das normas, praxes e antecedentes informais das relações internacionais;
- necessidade de êxito ostensivo do chefe político, em contraposição à vitória preferentemente invisível do diplomata profissional;
- mescla de Objetivos Nacionais com Objetivos de Governo, aliás de ambos os lados;
- dificuldade maior de obter apoio, mesmo que tácito, das oposições internas para ações no Campo Externo;

- risco de criar, mesmo para o titular da pasta do Exterior (função política por definição), a ilusão de que se está desenvolvendo Política Externa efetiva, descurando-se das características de planejamento de médio e longo prazos e da implementação continuada e coordenada que são essenciais à atuação diplomática.

Contra esse elenco de aspectos negativos, só **duas** vantagens podem, objetivamente, ser invocadas em favor da "diplomacia presidencial":

- o eventual bom relacionamento pessoal entre Chefes de Estado ou de Governo pode superar entraves inarredáveis no nível "burocrático";
- quando o tratamento da questão nesse mais alto nível é bem sucedido, o êxito tende a gerar impacto bem maior para o relacionamento dos países.

A bem da verdade, é preciso registrar que, em muitos casos, a intervenção do Chefe de Estado só é feita quando o êxito final das negociações já está praticamente assegurado de antemão a nível diplomático. Em tais condições, não terá de fato havido "Diplomacia presidencial" e por isso os inconvenientes e riscos apontados deixam de existir.

Dean Acheson, que foi Secretário de Estado do Presidente Harry Truman, apontou de forma contundente o perigo inerente à Diplomacia presidencial: "Um antigo adágio da advocacia afirma que um advogado que represente a si mesmo tem um cliente que é um tolo. Um presidente que tenta ser o seu próprio Secretário de Estado se encontra numa posição muito parecida". É oportuno ainda recordar um comentário do Professor Henry Kissinger[17], tendo-se presente sua atuação

[17] No seu livro "*Diplomacy*".

como Secretário de Estado do Presidente Richard Nixon: "(...) é quase sempre um erro que Chefes de Estado se encarreguem de detalhes de uma negociação".

Deve ser aqui ressaltado que essas observações não significam restrição às **atribuições constitucionais** que normalmente têm os Chefes de Estado e de Governo no Campo Externo.

No Brasil, por exemplo, pela Constituição Federal de 1988, fica claro que a condução da Política Externa incumbe precipuamente ao Poder Executivo, na pessoa do Presidente da República, que é, no regime brasileiro, simultaneamente Chefe de Estado e Chefe de Governo. A Carta Magna define, em relação ao Campo Externo, as atribuições privativas do Presidente da República, bem como as limitações à competência presidencial em função da competência conferida ao Poder Legislativo.

As atribuições **privativas** e **específicas** do Presidente da República no Campo Externo estão contidas no art. 84, incisos VII, VIII, XIX e XX. Creio que também devem ser consideradas como atribuições privativas as estabelecidas nos incisos XIII, XXI e XXII do mesmo artigo 84, ainda que não especificadas no texto como tal.

Além disso, a Constituição estabelece algumas **limitações** à capacidade do Chefe do Poder Executivo e do Estado de conduzir a Política Externa do Brasil, no artigo 49, incisos I, II e III, e no artigo 52, inciso IV.

Seção II

Das Atribuições do Presidente da República

Art. 84: Compete privativamente ao Presidente da República:

VII manter relações com os Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;

VIII celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

XIX declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;

XX celebrar a paz, autorizado ou com referendo do Congresso Nacional;

Atribuições privativas do Presidente da República **não expressamente relacionadas com Política Externa**:

Art. 84:

XIII exercer o comando supremo das Forças Armadas, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos;

[O comando supremo das Forças Armadas é, inegavelmente, instrumento de Política Externa. A parte final do inciso devia, por extensão lógica, aplicar-se à nomeação de Embaixadores e Ministros Plenipotenciários da Carreira de Diplomata "para os cargos que lhes são próprios", ficando a exigência da aprovação prévia pelo Senado somente para as nomeações feitas para a chefia de missão diplomática permanente mantida para os titulares que não pertencessem à carreira.]

XXI conferir condecorações e distinções honoríficas;

[Recordem-se, por exemplo, os efeitos no campo da Política Externa do agraciamento com a Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul de Che Guevara pelo então Presidente Jânio Quadros.]

XXII permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

[Considere-se, por exemplo, a repercussão no Campo Externo que teria a autorização dada, nesses termos, para que tropas venezuelanas ficassem estacionadas no Estado de Roraima, sobre a fronteira Brasil-Guiana.]

Limitações à competência do Presidente da República no Campo Externo:

Art. 49 – É da competência privativa do Congresso Nacional:

I resolver definitivamente sobre os tratados, convenções ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (historicamente este dispositivo dizia mais amplamente "celebrados pelo Presidente da República");

II autorizar o Presidente da República a declarar guerra e fazer a paz; a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;

III autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias.

Art. 52 – Compete privativamente ao Senado Federal:

IV – aprovar previamente, por voto secreto, após argüição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente; [Como já indiquei, a meu ver essa exigência deveria se restringir às nomeações feitas para a chefia de missão diplomática permanente de pessoas que não pertençam à carreira.]

3.5. Corpo Diplomático / "Diplomacia militar"

Fora do ambiente profissional, é comum falar-se indistintamente de Serviço Diplomático e Corpo Diplomático. A fim de evitar essa confusão, segue-se a definição deste último.

O Corpo Diplomático é o conjunto dos Agentes diplomáticos[18] acreditados em um determinado país por outros Estados.

Assim sendo, fala-se de um Corpo Diplomático num determinado país (ou numa determinada capital), e não de um determinado país. Por exemplo, o Corpo Diplomático em Brasília é o conjunto de todas as Missões estrangeiras nessa capital.

O Corpo Diplomático é o conjunto dos Agentes diplomáticos[18] acreditados em um determinado país por outros Estados.

O termo serve também para designar o conjunto do pessoal nelas lotado que detenha status diplomático. Muitas vezes e erroneamente emprega-se o termo Corpo Diplomático para designar apenas os Chefes de Missão Diplomática numa determinada capital.

O Corpo Diplomático como um todo é representado por seu Decano. A função de Decano do Corpo Diplomático é exercida pelo Chefe de Missão que esteja acreditado há mais tempo junto ao Governo do país anfitrião. Em muitos países essa função é sempre confiada ao Núncio Apostólico, que é o Chefe da Missão diplomática do Vaticano (Nunciatura), independentemente do tempo de seu acreditamento. Essa representação exercida pelo Decano fica restrita a assuntos protocola-

---

[18] Segundo a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas (1961), Agente diplomático "é o Chefe da Missão diplomática ou membro do seu pessoal diplomático".

res e ao diálogo com as autoridades do país anfitrião que sejam do interesse coletivo do Corpo Diplomático. Excepcionalmente, o Decano pode receber solicitação para desempenhar oficiosamente o papel de mediador no caso de alguma dificuldade grave entre uma Missão diplomática e o Governo local.

Diplomacia militar abrange as adidâncias militares em Missões Diplomáticas, as missões temporárias exercidas por militares e as participações em Forças de Paz.

Analogamente, o Corpo Consular é o conjunto das repartições consulares, podendo também significar o conjunto dos Chefes e Agentes consulares (tal como definidos na Convenção de Viena sobre Relações Consulares) credenciados para exercer suas atividades numa determinada cidade do país anfitrião. Assim, o Corpo Consular no Rio de Janeiro é o conjunto dos Consulados nessa cidade, podendo também significar seus chefes e pessoal credenciado.

Cabe aqui uma referência sucinta à chamada “diplomacia militar”. Essa expressão geralmente abrange as adidâncias militares em Missões Diplomáticas, as missões temporárias exercidas por militares junto a organismos multilaterais ou em conferências internacionais e as participações em Forças de Paz.

A designação de representante das forças armadas de um país em outro, que quase sempre obedece ao estrito princípio da reciprocidade (mesmo que esporadicamente não efetivada), geralmente decorre do interesse dos Estados em desenvolver confiança mútua no âmbito militar. Tacitamente é aceita como atribuição desse representante a busca de informações sobre a Expressão Militar do país onde está acreditado. Na prática, essa atividade de inteligência pode abarcar outras Expres-

sões, bem como estender-se a operações de busca clandestina de inteligência. Em certos casos, a função de adido militar (de qualquer força singular ou representando seu conjunto) tem objetivo precipuamente comercial, ou seja, de venda ou compra de material de emprego militar.

A relevância da adidância militar é inegável, mas é preciso, em cada caso, ter em conta os problemas comuns que surgem no seu funcionamento dentro da Missão Diplomática. Pode-se mencionar, como exemplo, a eventual incompatibilidade de duas linhas de subordinação do adido: ao Chefe da Missão Diplomática e ao seu superior na organização de onde provém. Freqüentemente nota-se ainda certa dificuldade decorrente das concepções de "hierarquia de função" (indispensável em qualquer Missão Diplomática) e de "hierarquia de posto" (própria das forças singulares).

Idealmente, o estabelecimento de adidância militar, suas normas de funcionamento, bem como a seleção e preparo dos oficiais destinados a essa função, devem decorrer dos requisitos de política externa e se enquadrarem harmoniosamente com as diretrizes de estratégia externa e geoestratégia. Trata-se, assim, de função especializada, característica que leva alguns países a criarem praticamente um "quadro de adidos" paralelo aos demais quadros (armas) das forças singulares. Até mesmo a escolha de oficial de uma determinada força se faz em decorrência das diretrizes de ação diplomática em cada caso.

Excepcionalmente, oficiais das forças armadas podem ser designados para desempenhar função temporária em organismos multilaterais ou em conferências internacionais que tratem de aspectos específicos relacionados com a Expressão Militar. Também nesses casos, a seleção e a designação de militares deve, idealmente, decorrer das necessidades da ação diplomática.

Por último, a participação de militares em Força de Paz, seja individualmente, seja em contingentes, deve ser decidida à luz das diretrizes gerais de política externa de cada país.

Uma das grandes transformações ocorridas na última década é sem dúvida o que se tem denominado de Revolução em Assuntos Militares (RAM). Os países tecnificados vêm demonstrando, na prática, mudanças amplas nas suas concepções relacionadas com o preparo, a composição e o emprego de suas forças armadas.

Nesse período de pós-modernismo militar (PMM) já ficou evidenciada a necessidade de entrosamento maior entre diplomatas e militares, numa concepção sistêmica da Defesa Nacional. Esse entrosamento faz com que os diplomatas participem com especial ênfase em todas as etapas – do planejamento, passando pela execução, até as ações depois de encerrada a ação armada – das operações combinadas e conjuntas.

Vejamos agora, muito sucintamente, alguns conceitos básicos sobre aspectos jurídicos do relacionamento internacional.

3.6. Direito Internacional (Público e Privado) / Direito Diplomático

O **Direito Internacional** é o conjunto de leis consideradas pelos Estados como juridicamente compulsórias para si próprios.

Também conhecido como Direito das Gentes ou Direito das Nações, o Direito Internacional se baseia nos

O **Direito Internacional** é o conjunto de leis consideradas pelos Estados como juridicamente compulsórias para si próprios.

usos, costumes e práticas internacionais, bem como nos acordos e tratados multilaterais e bilaterais. O Direito Internacional tem natureza eminentemente dinâmica e é influenciado pelos estudos e pronunciamentos de juristas, por convenções não-ratificadas, pelas decisões da Corte Internacional de Justiça (Corte da Haia) e de outros tribunais. Excepcionalmente, a corte de um determinado país pode emitir decisões (unilaterais) que pretendem ter aplicação no Campo Externo – exemplos recentes foram acórdãos da Suprema Corte dos Estados Unidos. Trata-se, porém, de prática que pertence mais ao âmbito do exercício do poder de um país do que ao processo formativo normal do Direito Internacional.[19]

[19] O desenvolvimento do Direito Internacional coincide com o surgimento dos Estados Nacionais após a Idade Média. A primeira formulação ampla de direito internacional foi feita por Hugo Grotius na sua obra "Das Leis da Guerra e da Paz", publicada em 1625. Dentre os princípios por ele enunciados como fundamentos do Direito Internacional estavam a soberania e a igualdade jurídica dos Estados. A partir de então, o Direito Internacional desenvolveu-se precipuamente através de tratados celebrados entre os Estados. O Congresso de Viena (1814-15) empreendeu significativo esforço no sentido de consolidar e ampliar as normas de Direito Internacional, em especial buscando regulamentar as atividades diplomáticas. A Convenção de Genebra (1864) e as Conferências da Haia (1899 e 1907), que se ocuparam das regras da guerra, foram outros marcos importantes no desenvolvimento de um código de leis internacionais. A formação da Liga das Nações depois da Primeira Guerra Mundial e das Nações Unidas depois da Segunda representou tentativa de criar um órgão capaz de fazer cumprir as normas do Direito Internacional. Os acontecimentos desta segunda metade do Século XX foram criando conjuntos de normas internacionais, através dos inúmeros tratados, acordos e convenções que buscam disciplinar o comportamento internacional dos Estados.

Divisões do Direito Internacional: Direito Internacional Público, Direito Internacional Privado e Direito Diplomático

Os tratadistas têm formulado numerosas divisões do Direito Internacional. Para nossas finalidades, mencionamos três delas:

- **Direito Internacional Público** – conjunto de regras ou princípios destinados a reger os direitos e deveres internacionais dos Estados e de certos organismos multilaterais e indivíduos.[20]
- **Direito Internacional Privado** – conjunto de regras e princípios que visam a dirimir os conflitos entre leis que emanam de soberanias diferentes e que incidem sobre questões de caráter particular.[21]
- **Direito Diplomático** – ramo do Direito Internacional Público que tem por objeto a técnica das relações entre os Estados. [22]

O Direito Diplomático complementa o Direito Internacional Público, desenvolvendo certos aspectos e adaptando-o às circunstâncias. Estão no âmbito do Direito Diplomático, por exemplo, o funcionamento dos órgãos das relações entre os Estados, a atividade internacional dos agentes diplomáticos, a técnica dos atos diplomáticos e a estruturação dos organismos internacionais.

Evidentemente, a eficácia dos esforços para construir um conjunto de normas jurídicas que rejam a atuação dos Estados entre si é con-

---

20 Esta definição está calcada na que dá o Embaixador Hildebrando Accioly no seu monumental “Tratado de Direito Internacional Público”, 3v., 2.ed., 1956.

21 Definição baseada na obra do Professor Oscar Tenório, “Direito Internacional Privado”, 1957.

22 Definição dada pelo Embaixador Rubens Ferreira de Mello no seu “Tratado de Direito Diplomático”, 2v., 1949.

dicionada, por um lado, pela parcialidade dos interesses que inspiram quase todos os atos internacionais e, por outro, pela inexistência do poder coercitivo *erga omnes*.

4. O Estado-Nação no Mundo Pós-1990

No bojo da euforia que se propagou com o término de quase meio século de Guerra Fria, começaram a ser difundidas proposições no sentido de que não haveria mais guerras e o relacionamento internacional seria regido pelas grandes empresas globais.

Os corolários dessa argumentação logo se evidenciaram em campanhas desenvolvidas pelos centros de poder.

Uma dessas linhas de pressão se dirigia no sentido de que as forças armadas dos demais países deveriam ser drasticamente reduzidas e suas missões revistas. Na prática, isso significava sua completa descaracterização, transformando-as em pouco mais do que forças policiais.

Outra sustentava que as fronteiras nacionais deixavam de ter razão de ser, bem como que o poder judiciário de cada país deveria ficar subordinado a grandes tribunais internacionais.

Uma terceira sustentava que as concepções de desenvolvimento nacional estavam ultrapassadas e que o caminho da modernidade exigia a privatização radical das economias menos avançadas. Se isso poderia de fato redundar numa desnacionalização dessas economias, não haveria prejuízo para os povos assim afetados, que se beneficiariam dos processos de regionalização, consentâneos com a evolução mais ampla da Globalização.

Em suma, pretendia-se induzir a abolição do Estado-Nação e o abandono de todas as concepções doutrinárias em que o mesmo se fundamentava.

Nos dez anos que se seguiram ao fim da Guerra Fria, contudo, os países mais atingidos por essas campanhas se deram conta do logro. A leitura de outros textos deste módulo mostra a realidade do atual relacionamento internacional. Felizmente, já se observam esforços por sustar e inverter algumas das conseqüências nocivas daquelas mudanças.

Mesmo assim, convém recordar, de forma sintética, alguns desses conceitos, que ainda podem ser considerados sob ameaça.

4.1. Segurança Nacional

Há várias definições de segurança nacional, porém todas elas foram formuladas durante o período peculiar da Guerra Fria. Atualmente, sobretudo tendo em vista a multiplicidade das formas que podem assumir as ameaças e ataques a um Estado-Nação, parece-me útil adotar nova conceituação.

A segurança consiste na capacidade efetiva que tem o Estado-Nação de **implementar**, sem entraves inamovíveis, suas **políticas** e **estratégias**.

4.2. Desenvolvimento Nacional

Também o desenvolvimento nacional foi objeto, no decurso da Guerra Fria, de numerosas definições. Além disso, no Brasil, a partir da década de 50 ele passou a ser conjugado de forma interdependente com a segurança nacional.

A segurança consiste na capacidade efetiva que tem o Estado-Nação de implementar, sem entraves inamovíveis, suas políticas e estratégias.

No mundo atual, evitando o tratamento excessivamente economicista, penso que a melhor conceituação seria a de que o desenvolvimento nacional consiste na transformação do potencial nacional em poder nacional, empreendida de modo equilibrado e continuado, visando à sua plenitude.

É evidente que essa plenitude jamais será atingida, pela própria mecânica do processo preconizado. À medida em que o potencial nacional for sendo transformado em poder nacional, o aumento deste engendrará ampliação do potencial da nação, num círculo interminável. Entretanto, é importante que se tenha aquela plenitude como objetivo final, para evitar eventual estancamento do processo.

4.3 Soberania Nacional

Provavelmente o conceito de soberania foi o mais visado pelas campanhas com que se tenta desmantelar o Estado-Nação. Esse empenho por si só já demonstra a importância vital do mesmo.

De modo inteligente, não se pretendeu propugnar a total e imediata abolição da soberania nacional. Em vez disso, em manobras sutis, pregou-se e ainda se prega a adoção de flexibilizações do conceito, com fórmulas como "soberania limitada", "direito de intervenção", "dever de ingerência", "interferência humanitária", entre outras.

Portanto, consideramos indispensável recordar as **características essenciais** da soberania, que, a meu ver, precisam continuar a ser defendidas com firmeza.

A soberania nacional é: una e indivisível; ilimitada por definição e1 seu exercício é passível de limitações, aceitas voluntariamente ou impostas por outrem.

A soberania nacional é:

- una e indivisível;
- ilimitada por definição;
- seu exercício é passível de limitações, aceitas voluntariamente ou impostas por outrem.

Essa última característica sempre foi aceita, inclusive porque é fundamental para que os Estados-Nações possam conduzir de forma pacífica seu relacionamento. É ela que possibilita a celebração de acordos e tratados, pelos quais as partes aceitam deveres e reconhecem direitos entre si. Contudo, essas limitações à atuação soberana de cada Estado-Nação recaem unicamente sobre o exercício da soberania e jamais podem ser aceitas se comprometerem sua essência.

Um exemplo pode esclarecer esse ponto. Um país, que ainda não detém o ciclo completo da tecnologia nuclear, assina um acordo pelo qual se compromete a não realizar explosões nucleares na atmosfera se e quando tiver capacidade para isso. Isso, evidentemente, será feito em troca de algo que o país julgue lhe ser benéfico. Ele retém, não obstante, o direito de recorrer à cláusula de denúncia (comum aos atos internacionais).

Se esse mesmo país, porém, assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) , além das limitações (de resto, imensas) de exercício de soberania que aceitará, estará de fato abrindo mão de parcela da essência de sua soberania, dados os termos leoninos desse tratado, inclusive a forma nunca vista da sua cláusula de renúncia.

À luz do que precede, propomos definir que a soberania é o atributo essencial do Estado-Nação que lhe faculta decidir, com liberdade plena, sobre a busca, a consecução e a manutenção dos seus objetivos.

É relevante assinalar que a soberania não é, como às vezes se lê, um Objetivo Nacional Permanente. Ela é atributo sem o qual não pode existir o Estado-Nação. A preservação da integridade da soberania, sim, constitui um ONP.

4.4. Defesa Nacional

A partir das definições precedentes, pode-se resumir sua interação visualizando a soberania como o suporte da Segurança e do Desenvolvimento Nacionais e, inversamente, que o enfraquecimento de um ou de ambos compromete o suporte.

A preservação desse conjunto é papel da Defesa Nacional, que, diante da Globalização e do Pós-Modernismo Militar, requer uma concepção sistêmica.

É oportuno observar que a temática de defesa nacional ainda está sendo objeto de debates e estudos por especialistas e pelo próprio Ministério da Defesa. Um dos pontos que ainda está pendente de decisão oficial é justamente a definição de Defesa Nacional. Por isso me permito sugerir uma que, a meu ver, é coerente com o que expressei anteriormente e poderá pautar de forma construtiva as formulações da Política de Defesa Nacional (PDN), ainda em elaboração:

A Defesa Nacional é o conjunto de políticas e estratégias, baseadas precipuamente nas Expressões Militar e Diplomática[23] do Poder Nacional, que visam a neutralizar quaisquer ameaças ou ataques, internos ou externos, à Segurança Nacional, bem como a contribuir para o Desenvolvimento Nacional.

---

[23] Embora a ESG considere apenas cinco Expressões do Poder Nacional, acho necessário acrescentar-lhes uma sexta, a Diplomática.

5. A Vertente Externa do Poder Nacional

É no Campo Externo que o Poder Nacional de cada Estado vai interagir com o dos demais Estados. Esta circunstância sempre existiu, embora, dependendo dos Espaços Geopolíticos e Geoestratégicos considerados e da moldura cronológica, o grau de relevância do Campo Externo para a evolução do Poder Nacional de um determinado Estado podia ser muito elevado ou quase ínfimo.

5.1 O Pós-Guerra Fria e a Era da Informática

Os fatos históricos mostram que, ao longo do período da Guerra Fria, que corresponde à parte final da Era Industrial, os países centrais e seus aliados se viam obrigados a dar prioridade muito maior às questões de segurança internacional do que aos problemas econômico-sociais. Nos países periféricos a proporção era inversa: por suas limitações para desempenhar papel ativo no relacionamento mundial, preocupavam-se relativamente pouco com a segurança internacional, mas eram obrigados a lidar (bem ou mal) com sérios problemas econômico-sociais.

> A Defesa Nacional é o conjunto de políticas e estratégias, que visam a neutralizar quaisquer ameaças ou ataques, à Segurança Nacional, bem como a contribuir para o Desenvolvimento Nacional.

A atuação dos países centrais, inclusive a interação antagônica dos dois grandes blocos de poder, teve três conseqüências que levam à transição para o período Pós-1990 e a Era da Informática: a Terceira Revolução Industrial, o fim da Guerra Fria e a rápida evolução do processo denominado de Globalização.

Os países tecnificados[24] passam, a partir de então, a ter pouca preocupação com a segurança internacional e vêem aumentar muito as pressões no campo econômico-social. Para os países semi-desenvolvidos, porém, as novas modalidades de ameaças aumentam exponencialmente sua preocupação com a segurança internacional e, simultaneamente, também aumentam as exigências econômico-sociais de suas populações.

Ao longo do período da Guerra Fria, os países centrais e seus aliados se viam obrigados a dar prioridade muito maior às questões de segurança internacional do que aos problemas econômico-sociais.

Nessas circunstâncias, os Estados-Nações se deparam com a necessidade de reexame profundo dos critérios e conceitos que, de uma forma ou de outra, balizavam sua condução. Esse reexame é especialmente urgente no Campo Externo, em que o número de variáveis é muitíssimo maior do que no Campo Interno e a distância cronológica entre ação e resultado é muito mais longa.[25]

A chamada "Terceira Revolução Industrial" alterou de forma radical os parâmetros pelos quais se avaliava a "massa específica" dos países no contexto mundial. Não cabe examinar agora em que de fato

---

24 Dadas as características geopolíticas e geoestratégicas do mundo pós-1990 e, em especial, para o presente estudo, prefiro a expressão de país **tecnificado** em lugar da de país desenvolvido ou industrializado, bem como a de país **semi-desenvolvido** em lugar da de país **em desenvolvimento**. Evita-se assim a conotação predominantemente econômica atribuída, corretamente ou não, a ambas as qualificações anteriores.

25 Por isso mesmo, aliás, a Política Externa é processo necessariamente lento, que faz com que ela precise ser "construída" com o maior grau possível de previsão dos acontecimentos.

ela consiste, mas apenas lembrar que uma de suas decorrências é o atual critério classificatório dos Estados-Nações nesse limiar do Século XXI. O que realmente vale para aferição da relevância dos países no contexto mundial é o nível de conhecimento científico-tecnológico. Concisamente, pode-se dizer que o mundo está sendo – e cada vez mais o será – dividido entre as Nações que sabem e as que não sabem.

O fim da Guerra Fria e a aceleração do processo conhecido como globalização produziram uma radical modificação do quadro geopolítico. Esse "mundo novo" tem características que ainda não estão claramente definidas ou sedimentadas. Uma delas é a estrutura cratológica mundial que começa a se delinear e que, a nosso ver, compreende atualmente as seguintes categorias: superpotência, megapotência, potência ascendente e pseudo-potência.[26]

Às vezes poder-se-á pensar que já existe a orientação correta para esse "desafiante mundo novo" em determinados setores, especialmente nos do comércio exterior e do mercado financeiro internacional. Na verdade, esses setores precisam ser alvo de análise profunda, pois seu funcionamento no futuro não muito distante guardará pouca semelhança com sua feição de hoje.

Em conseqüência de tudo isso, no mundo atual, nenhum Estado pode ficar insulado de forma absoluta do processo de interação que constitui o relacionamento internacional, por menor que seja sua importância geopolítica ou por maior que seja seu desejo de manter-se alheio a tudo e a todos.

---

[26] Esse tema está desenvolvido no meu artigo "Potências Ascendentes – O Caminho da Paz no 3º Milênio", publicado na Revista da Escola Superior de Guerra, Ano XVI – nº 38 – 1999 / Edição Especial do Cinqüentenário da ESG – pgs. 89 a 106.

Na verdade, no Século XXI, o desempenho de qualquer país no Campo Externo será o principal fator determinante do bem estar do seu povo".

No mundo atual, nenhum Estado pode ficar insulado de forma absoluta do processo de interação que constitui o relacionamento internacional.

5.2 Expansão e Projeção do Poder Nacional

Considero útil ressaltar agora os conceitos de **Expansão** e de **Projeção** do Poder Nacional. Essas duas modalidades de ação no Campo Externo são fundamentais para o comportamento dinâmico do Poder Nacional.

Expansão do Poder Nacional é o processo por meio do qual o Estado-Nação amplia, naturalmente ou por decisão política, sua presença no contexto internacional, mediante ações conduzidas em todas as Expressões do Poder Nacional.

Em outras palavras, trata-se de forma pacífica do incremento da influência de um país no relacionamento internacional. Quando bem conduzido, esse processo tenderá a aportar benefícios para outros países situados no mesmo Espaço Geopolítico. Um excelente exemplo disso é a iniciativa do Brasil de construir, com o Paraguai, a usina hidrelétrica de Itaipu. Apesar das ágrias (e infundadas) objeções da Argentina, esse fato foi decisivo para a ampla mudança do quadro geopolítico no Cone Sul. Pode-se mesmo afirmar que sem ela não se teria podido constituir o Mercosul.

Projeção do Poder Nacional é a manifestação produzida predominantemente com recursos da Expressão Militar, por meio da qual o Estado-Nação impõe ou tenta impor sua vontade fora do território na-

cional, com o propósito de controlar áreas estratégicas específicas ou decisões nelas tomadas.

Existe, naturalmente, a grande possibilidade de que a Projeção do Poder Nacional se fará com predominância de outros recursos que não os militares. Assim, por exemplo, é altamente provável que a dinâmica agressiva que caracteriza a Projeção se fará pela denegação de acesso ao Conhecimento. Numa analogia mitológica, a divindade que presidirá a Guerra não mais será Marte, mas sim Minerva.

5.3. A Diplomacia no Mundo Pós-Guerra Fria

Nesse contexto, cabe reiterar que a meta precípua da Arte da Diplomacia é "(...) induzir novas formas de comportamento visando ao máximo possível de satisfação para todas as partes envolvidas no processo".

Será através da atividade diplomática que se poderá estabelecer a compreensão para as vantagens recíprocas do maior intercâmbio de conhecimentos e assim criar as condições para que se inverta a tendência a ampliar cada vez mais a distância que separa certos países da grande maioria dos outros, criando uma desigualdade iníqua e potencialmente explosiva.

Em outras palavras, através da atividade diplomática se poderá conseguir demonstrar o princípio de que a Expansão do Poder Nacional não é um processo de soma zero: a Expansão do Poder Nacional de um não redundará (necessariamente) em prejuízo para outros.

A meta precípua da Arte da Diplomacia é "(...) induzir novas formas de comportamento visando ao máximo possível de satisfação para todas as partes envolvidas no processo".

Por conseguinte, muito mais do que em qualquer período anterior da história contemporânea, a Ação Diplomática como forma de exercício do Poder Nacional será, no século que se inicia, o principal caminho para a consecução dos Objetivos Nacionais.

Minha convicção a este respeito é tão sólida que tenho sugerido repetidamente a inclusão, no elenco tradicional das Expressões do Poder Nacional, de uma sexta, a Diplomática.

6. Conclusão

Procurei transmitir os conceitos que julgo essenciais para o entendimento correto do relacionamento internacional, bem como dos meios e mecanismos necessários para a formulação, atualização e implementação das linhas mestras da atuação externa do Brasil.

A vertente externa do Poder Nacional passou a ter uma importância literalmente vital, tanto no aspecto da sua aplicação efetiva quanto no das influências diretas sobre sua própria essência.

Além disso, a primazia do conhecimento sobre a matéria na geração de riqueza não trará, necessariamente, atitude mais iluminada por parte das elites dirigentes. Mas acentuará, isso sim, a validade da antiga afirmação de que a guerra é a forma menos produtiva de resolver conflitos. Por isso, nesta nova era em que entramos, as guerras continuarão a existir entre as Nações que forem irrelevantes para os interesses dos centros de poder. Estes, contudo, resistirão ao máximo a engajar-se no uso das armas uns contra os outros.

Não quer isto dizer que a Expressão Militar deva ser desprezada ou ter sua relevância diminuída. Muito pelo contrário, pois, em última análise, é a Expressão Militar que dará (ou não) credibilidade à atividade diplomática da Nação. De resto, os principais centros de poder con-

tinuarão desenvolvendo ininterruptamente, com ênfase nas tecnologias de ponta, a Expressão Militar do seu respectivo Poder Nacional. A diferença, em contraste com as épocas anteriores, estará em que a hipótese do recurso à guerra será para os Estados mais avançados científica e tecnologicamente proporcionalmente muito mais remota.

Para finalizar a Unidade I, destaco os seguintes conceitos:

I. O planejamento da Política Externa só é viável se for parte integrante de uma Política Nacional, que defina com clareza os Objetivos a serem buscados.
II. A Política Externa de um país não pode estar sujeita aos vagares dos interesses de curto e médio prazo que caracterizam as políticas de governos sucessivos.
III. Neste século, o desempenho de qualquer país no Campo Externo será o principal fator determinante do bem estar do seu povo.
IV. A amplitude e a qualidade do conhecimento que tenha a Nação determinarão de forma absoluta sua capacidade de atuar com êxito no campo internacional.

2 *Atividade (realize e envie por e-mail)*

Primeira atividade:

Você receberá, um pedido por e-mail, cuja solução deverá ser encaminhada para o Embaixador Côrtes (mhcortes@uol.com.br) com cópia para o CPEAEx/EAD (ead.cpeaex@eceme.ensino.eb.br).

Resumo

Noções Básicas

Fundamentos - componente substantivo.

Fator - componente adjetivo.

Agente - componente volitivo.

Aspectos Teóricos e Práticos do Relacionamento Internacional

Características essenciais - permanência dos fundamentos e mutabilidade dos fatores e agentes.

Premissas:

- os Estados-Nações tendem para o conflito
- a efetivação da tendência para o conflito e a forma pela qual se processará essa efetivação dependem de capacidade de ação, interesse, condicionante moral e avaliação de custo - benefício.

Fundamentos do relacionamento internacional - Espaço Geopolítico; Espaço Geoestratégico; Poder Nacional; Objetivos Nacionais; Substrato Moral; Expectativa Cominatória.

Fatores do relacionamento internacional - fortuitos e propositais.

Agentes do relacionamento internacional - ativos ou passivos;

institucionais ou casuais.

Conceituações Principais

Diplomacia - a arte de :

- identificar as diferenças de comportamento humano em uma mesma área de interação de grupos sociais;
- promover grau semelhante de compreensão recíproca dessas diferenças;
- encontrar as maneiras de harmonizá-las;
- induzir novas formas de comportamento visando ao máximo possível de satisfação para todas as partes envolvidas no processo.

Política Externa - conjunto das diretrizes a serem seguidas pelo Estado no Campo Externo a fim de assegurar a consecução e a preservação dos Objetivos Nacionais.

Conceito Diretor - linha mestra que consubstancia o fulcro dos Objetivos Nacionais no Campo Externo, com a qual guardarão coerência as Diretrizes de Política Externa.

Estratégia Externa - arte de preparar o poder nacional para sua aplicação no Campo Externo, a fim de conquistar e manter os Objetivos Nacionais, Permanentes e Atuais, bem como os Objetivos de Governo, de acordo com a orientação estabelecida pela Política Externa e pelas diretrizes fixadas para o Campo Externo na Política de Governo.

Geoestratégia - arte de complementar a ação da Estratégia Externa através do equacionamento ativo do relacionamento com outros agentes nos Espaços Geopolítico e Geoestratégico.

Serviço Diplomático - a instituição permanente do Estado responsável pela elaboração das Propostas de Política Externa, pela definição das Diretrizes de Política Externa e pela estruturação e implementação da Estratégia Externa e da Geoestratégia, através do Plano de Ação Diplomática.

Ação Diplomática - aplicação das formulações emanadas da Diplomacia, seguindo as Diretrizes de Política Externa, de forma a implementar a Estratégia Externa e a Geoestratégia. Montagem e execução do PAD.

Modalidades de Ação Diplomática - Diplomacia bilateral, Diplomacia multilateral, Diplomacia presidencial.

Corpo Diplomático - conjunto dos Agentes diplomáticos acreditados em um determinado país por outros Estados.

Diplomacia Militar - abrange as adidâncias militares em Missões Diplomáticas, as missões temporárias exercidas por militares junto a organismos multilaterais ou em conferências internacionais e as participações em Forças de Paz.

Direito Internacional Público - conjunto de regras ou princípios destinados a reger os direitos e deveres internacionais dos Estados e de certos organismos multilaterais e indivíduos.

Direito Internacional Privado - conjunto de regras e princípios que visam a dirimir os conflitos entre leis que emanam de soberanias diferentes e que incidem sobre questões de caráter particular.

Direito Diplomático - ramo do Direito Internacional Público que tem por objeto a técnica das relações entre os Estados.

Unidade II

Panorama Geoestratégico no Limiar do Século XXI – visão prospectiva brasileira

O propósito deste texto é fornecer uma visão ampla do atual cenário geoestratégico e traçar, com rigorosa objetividade, as mais prováveis linhas de sua evolução a médio e longo prazos.

1. A Atual Conjuntura Internacional

1.1. Breve Recapitulação Histórica

As profundas transformações políticas e econômicas ocorridas no mundo durante os últimos anos, especialmente a partir de 1990, alteraram radicalmente os elementos que condicionavam as diretrizes estratégicas dos principais atores do cenário mundial.

O processo que culminou no surpreendentemente rápido esfacelamento do "império soviético" e em ameaça de fragmentação do próprio "império russo"[1] produziu grande desequilíbrio no quadro mun-

[1] O "império soviético" foi constituído pela URSS após o fim da II Guerra Mundial, composto pelos chamados países satélites e por algumas das novas "Repúblicas

dial de poder. Essa inesperada velocidade e a amplitude das mudanças desencadeadas fizeram com que as nações se vissem, despreparadas, ante mundo radicalmente diverso daquele em que se haviam desenvolvido e consolidado preceitos, paradigmas, dogmas pelos quais se pautara a evolução do pensamento político universal. Em conseqüência, chegou-se, não ao "fim da história" prenunciado por Francis Fukuyama,[2] mas sim ao restabelecimento do fator econômico como fundamento e motivação essenciais da atuação internacional dos Estados. Entretanto, esta "volta ao passado" não é completa e está longe de permitir a confortável reedição dos conceitos clássicos da política internacional de outrora, porque passou a existir, como jamais em toda a história conhecida, uma única superpotência em toda a dimensão do planeta.

O processo que culminou no surpreendentemente rápido esfacelamento do "império soviético" e em ameaça de fragmentação do próprio "império russo" produziu grande desequilíbrio no quadro mundial de poder.

Esta circunstância é tão original que todas as nações, inclusive os próprios Estados Unidos, viram-se obrigadas a empreender, com afinco, amplas redefinições de suas avaliações geopolíticas e extensas

Soviéticas", como os três países bálticos, Estônia, Letônia e Lituânia. O "império russo", que deu origem (fisicamente) à URSS, persiste, depois do desaparecimento desta, com várias "províncias" da Federação Russa que nada têm de russas. Além disso, Moscou ainda tenta preservar algo do extinto "império soviético" com a Comunidade dos Estados Independentes (CEI).

[2] No seu livro "O Fim da História e o Último Homem". A frase é, na verdade, plágio da que foi cunhada por Hegel, ao analisar a situação na Europa após a vitória de Napoleão na batalha de Jena.

reformulações geoestratégicas. O inusitado deste cenário súbito fez com que nem mesmo Washington tenha podido até agora concluir plenamente a revisão de seu papel no mundo. Esta circunstância torna ainda mais difícil o trabalho análogo por outros Governos, para os quais o reequacionamento norte-americano é condicionante essencial de suas próprias revisões estratégicas e que, por isso, precisa ser acompanhado tão de perto quanto possível. Na verdade, tais serão as conseqüências das mudanças radicais já ocorridas e em processo de evolução que ninguém – nem órgãos governamentais, nem entidades privadas, nem empresas, nem indivíduos – pode dar-se o luxo, ou melhor, correr o risco de não procurar, desde já, compreender seu real significado a médio e longo prazos.

1.2. O Fulcro Atual dos Objetivos Estratégicos

O longo período da Guerra Fria, com a permanente confrontação entre as duas superpotências, caracterizara-se pelo virtual "equilíbrio do terror", isto é, a perspectiva do holocausto nuclear criava, em ambos os campos, o empenho por evitar a guerra total.

Ao mesmo tempo, cada uma das superpotências procurava constantemente maximizar qualquer oportunidade que lhe parecesse passível de produzir vantagem relativa sobre a adversária. A desenfreada corrida no âmbito da tecnologia bélica visava, não a obter superioridade que permitisse desfechar ataque com razoável probabilidade de vitória, mas a assegurar a inviabilidade de tal iniciativa. Conseqüentemente, os conflitos Leste-Oeste tinham de desenvolver-se indiretamente, "por procuração", com atores menores engajados em lutas armadas "permitidas" ou "estimuladas" pelas superpotências.

Todos esses aspectos são comumente conhecidos. Entretanto, é preciso recapitulá-los para sublinhar característica essencial da Guerra Fria e que desaparece com ela: as decisões das superpotências no sentido de "promover" ou "autorizar" esses conflitos visavam precipuamente a **objetivos estratégicos no sentido político-militar**, ficando as considerações econômicas em plano secundário. Na etapa que se iniciou em 1990, ao contrário, restabeleceu-se a primazia das considerações de ordem econômica na determinação das linhas de ação internacional. Em outras palavras, passa-se a visar prioritariamente a **objetivos estratégicos no sentido econômico**.

Na etapa que se iniciou em 1990, restabeleceu-se a primazia das considerações de ordem econômica na determinação das linhas de ação internacional.

É importante assinalar que a atuação das empresas multinacionais aparentemente contrastava com os parâmetros de fidelidade ideológica impostos durante a Guerra Fria, pois elas definiam suas metas sem preocupar-se em harmonizá-las com os objetivos estratégicos de governos. Em outras palavras, essas empresas pautavam seu comportamento pela "verdade" do interesse econômico, enquanto os Estados ainda persistiam na "deturpação" da primazia conferida aos objetivos político-militares. Na etapa pós-1990, com o restabelecimento da "normalidade geopolítica", aquela dicotomia desapareceu e, cada vez mais, as diretrizes das empresas globais e dos CPEs onde têm sua "sede principal" tenderão a coincidir. A globalização dos interesses dessas empresas as levará a sofrer os efeitos da globalização dos enfrentamentos entre os CPEs; conseqüentemente, por paradoxal que possa parecer, elas

apoiarão (ou mesmo, exigirão) esquemas "regionalizantes" através da formação de blocos econômicos "autárquicos".

A relativa estagnação ainda observada em algumas das principais economias industrializadas, fator preponderante na situação econômica mundial há vários anos, vem tendo neste início do período pós-Guerra Fria o efeito de atenuar ou postergar inevitáveis fricções entre a superpotência e os outros dois Centros de Poder Econômico (CPEs), o Japão e a União Européia.

Por outro lado, esse quadro recessivo vem trazendo maiores dificuldades para a retomada do crescimento econômico nos países menos desenvolvidos, resistências mais firmes à liberalização do comércio internacional e intensificação da tendência para a formação de blocos econômico-comerciais. A retomada pela economia norte-americana de seu ritmo de crescimento ainda deixa algumas dúvidas sobre a possibilidade de recessão. Entretanto, não se registram efeitos significativos dessa reativação nas economias do Japão e dos membros da União Européia. O encerramento "forçado" da Rodada Uruguai do GATT[3], por ter sido solução de compromisso negociada sobretudo entre os Estados Unidos e a União Européia, não chegou a aumentar o grau de probabilidade de liberalização do comércio internacional nem a neutralizar as tendências para a formação de blocos econômicos regionais. A OMC, que substituiu o GATT a partir de 01/JAN/95, vem tendo desempenho semelhante ao que caracterizou o seu antecessor.

[3] A Ata Final da Rodada Uruguai foi assinada em Marrakesh, Marrocos, em 16/Abr/94, por representantes de 120 países. Nela se estabeleceu que, em 01/Jan/95, a Organização Mundial de Comércio - OMC substituiria o GATT.

1.3. A Situação Relativa dos Países Menos Desenvolvidos

Durante a Guerra Fria, as duas superpotências privilegiavam regimes políticos que fossem favoráveis a seus objetivos estratégicos no campo político-militar. Agora, como os enfrentamentos em que se engajará a superpotência única, os Estados Unidos, serão movidos pelo fator econômico, o tratamento preferencial norte-americano será dispensado aos sistemas econômicos que sejam úteis aos seus objetivos estratégicos no campo econômico. Isto levará à modificação da atitude que Washington assumirá, com pragmatismo natural, em relação aos países que, em maior ou menor grau, precisam atribuir relevância preponderante a seu relacionamento com os EUA. Orientação semelhante será, naturalmente, seguida pelos outros dois CPEs.

A preeminência das preocupações político-militares fez com que as esporádicas interferências (diretas ou através de entidades privadas ou organismos multilaterais) norte-americanas visando a mudanças nas diretrizes econômico-financeiras de países "clientes" ocorressem apenas quando, na percepção de Washington, as diretrizes em questão induzissem modificação nos quadros institucionais desses países considerada nociva aos interesses estratégicos dos EUA **no campo político-militar**. Ao contrário, no período pós-1990 Washington poderá interferir (por diferentes formas) no quadro institucional de países "clientes" se suas diretrizes econômico-financeiras representarem ameaça ou prejuízo intolerável aos interesses estratégicos dos EUA **no campo econômico**.[4]

---

[4] É interessante registrar a ostensiva desenvoltura com que o então Secretário de Comércio dos EUA no Governo Clinton, Ron Brown, morto em acidente aéreo em Abr/96, vinha desenvolvendo o que chamava, eufemisticamente, de "*successful*

> O tratamento preferencial norte-americano será dispensado aos sistemas econômicos que sejam úteis aos seus objetivos estratégicos no campo econômico.

O desaparecimento da bipolaridade político-militar reduziu muitíssimo a capacidade relativa de barganha dos países menos desenvolvidos. Esta circunstância, combinada com o quadro econômico recessivo e de crises financeiras, tem permitido aos países industrializados fazer prevalecer suas preferências no campo econômico-financeiro. Aliás, à medida em que se consolide a percepção dos novos modos de interação internacional que caracterizarão o cenário pós-1990, os três CPEs Estados Unidos, União Européia e Japão induzirão ou se empenharão por induzir a adoção de políticas econômico-financeiras mais favoráveis aos seus próprios interesses em muitos dos países em desenvolvimento. A capacidade de resistência destes últimos será determinada pela eventual possibilidade que tenham de atrair apoio de um ou dois dos CPEs.

---

advocacy projects". Nada mais são do que pressões de alto nível para que empresas norte-americanas sejam proclamadas vencedoras em concorrências internacionais ou recebam contratos de outros governos. Brown criou, na sede do seu Departamento de Comércio, uma "sala de guerra", nos moldes da que existe no Pentágono, onde é feito o acompanhamento permanente e detalhado da evolução da sua "estratégia nacional de exportação". Dentre as vitórias de Brown são apontados publicamente o contrato assinado pelo Governo saudita com a Boeing para a compra de aeronaves no valor de 6 bilhões de dólares e a vitória da Raytheon Corporation na concorrência de 1,5 bilhão de dólares para o Projeto SIVAM, no Brasil.

2.4. A "Proliferação" de Conflitos Armados

Observa-se atualmente certa proliferação de conflitos armados, alguns resultantes do desaparecimento dos mecanismos de controle "imperiais" e outros resultantes de causas locais profundas, que a Guerra Fria camuflava sob a roupagem do enfrentamento ideológico[5].

Observa-se atualmente certa proliferação de conflitos armados, alguns resultantes do desaparecimento dos mecanismos de controle "imperiais" e outros resultantes de causas locais profundas, que a Guerra Fria camuflava sob a roupagem do enfrentamento ideológico.

No **primeiro grupo** situam-se, por exemplo, os choques em diversas das ex-"Repúblicas" que integravam a URSS e a Federação Iugoslava. As violentas ações dos rebeldes chechenos são qualificadas por Moscou como simples atos de terrorismo, mas isso não anula o fato de que se trata de movimento nacional em busca da independência. As sangrentas lutas que culminaram na virtual destruição da Federação Iugoslava também decorreram de anseios históricos por independência, agravados por intransigências etno-religiosas.

No **segundo** estão conflitos regionais que decorrem de contraposições históricas, como ocorreu recentemente ou ainda está ocorrendo na Ásia Ocidental, na África Meridional e no Sudeste Asiático. A pró-

---

5 Com o término da Guerra Fria, surgiu a ilusão eufórica de que acabara a "paralisia" do Conselho de Segurança da ONU. Pretendeu-se a utilização ampla do mecanismo de manutenção da paz para a implantação da "Nova Ordem Mundial" e nestes últimos anos aumentaram rapidamente as operações de paz em diferentes partes do mundo, para lidar com diferentes formas de conflito. Os resultados têm sido, em sua quase totalidade, péssimos.

pria América do Sul não está imune a esse tipo de conflito, como foi exemplificado pelo choque armado Peru-Equador em Jan/95.

Num **terceiro grupo** podem ser classificados os conflitos armados que têm caráter essencialmente "interno", isto é, resultantes de lutas hegemônicas entre facções de uma mesma nação (Somália, Coréias) ou de imposição do poder central em Estados plurinacionais (Indonésia).

Em futuro não muito distante, poderá surgir uma **quarta categoria** de conflitos armados regionais: a dos decorrentes do inevitável enfrentamento entre os três Centros de Poder Econômico (CPEs), muito especialmente o que se desenvolverá entre os Estados Unidos e o Japão.

Nessa categoria podem-se esperar **duas modalidades** de conflitos regionais, emulando um pouco o que ocorria durante a Guerra Fria, apenas substituindo-se a motivação político-ideológica pela econômica. Em uma variante, o conflito regional será "induzido" pelos CPEs em confrontação ("guerras por procuração"), visando a facilitar a consecução de seus objetivos econômicos mundiais. Na outra, o conflito poderá ser desencadeado por potência ascendente em função de seus próprios objetivos nacionais, contando com apoio (velado ou não) do CPE patrocinador se este perceber tal iniciativa como útil a seus objetivos econômicos mundiais e tendo, naturalmente, que enfrentar oponentes auxiliados por um ou ambos dos outros dois CPEs. Poderá ser o caso, por exemplo, de ação militar da China para fazer valer sua reivindicação de soberania sobre as Ilhas Paracel e Spratly, no Mar do Sul da China.[6]

---

6 Ao que consta, existem nessas áreas consideráveis lençóis petrolíferos. A soberania sobre as mesmas é atualmente reivindicada por China, Vietnã, Filipinas e Malásia.

1.5 O "Complicador" Islâmico

A militância fundamentalista islâmica surgiu como "complicador" do cenário mundial.

De início, de forma menos nítida, acentuando-se inexoravelmente há muitos anos, a militância fundamentalista islâmica surgiu como "complicador" do cenário político mundial. O fenômeno da expansão milenar do Islamismo é ainda pouco entendido nos países cristãos, onde freqüentemente confunde-se mundo islâmico com mundo árabe. O crescimento da ortodoxia xiita, representada comumente pelo extremismo do regime iraniano, é fato que preocupa, em diferentes graus de intensidade, todos os países islâmicos. Essa preocupação independe de características étnicas, nacionais ou sócio-políticas. E na medida em que é da essência do Islamismo a superposição entre política e religião, os desdobramentos do enfrentamento sectário entre seguidores da doutrina xiita e da doutrina sunita precisam ser objeto de constante acompanhamento e avaliação pelos demais Estados.

Embora não haja dados confiáveis sobre a verdadeira dimensão dos grupos fundamentalistas nos diversos países islâmicos, há dois fatos incontestes que apontam para crescente agravamento do problema que eles representam. Por um lado, o apoio a eles proporcionado pelo Irã, sob diferentes formas, indo desde o estímulo e proselitismo no plano religioso até o treinamento e financiamento de ações terroristas. Por outro, o aumento continuado do número de ataques terroristas, com extensão a número também crescente de países islâmicos, e de movimentos organizados visando à tomada do poder.

Os atos terroristas desfechados na Argélia se desenvolvem num contexto próprio, refletindo a maioria fundamentalista da população argelina. Já nos casos do Egito e da Turquia, para citar os que envolveram estrangeiros, parece haver coincidência de objetivos táticos que indica coordenação externa. Os ataques desfechados em locais turísticos ou diretamente contra grupos de turistas têm motivação eficaz dado o fanatismo religioso dos fundamentalistas: os turistas são "infiéis", que não acatam os preceitos de comportamento impostos pelo fundamentalismo islâmico e cuja presença no país deve, portanto, ser impedida; se as autoridades não o fazem, outros meios precisam ser empregados para "persuadi-los" a não vir. Paralelamente, esses ataques terroristas já produziram queda acentuada no número de visitantes àqueles países, onde a receita gerada pelo turismo é fator importante para a economia nacional. O raciocínio dos dirigentes fundamentalistas é politicamente impecável: com menores recursos, o governo terá ainda menos condições de satisfazer as necessidades das massas carentes, que se transformarão assim em áreas de fértil recrutamento para o extremismo xiita. Aliás, já se observam indícios de extensão do "fermento" fundamentalista a outros países islâmicos, como Marrocos, Tunísia e Paquistão. No Afeganistão surgiu em 1995 e cresceu rapidamente, em dimensão e militância, nova modalidade de fundamentalismo com os *Talibãs*, originariamente estudantes de religião que, movidos por zelo religioso, acabaram pela luta armada a controlar a quase totalidade do território afegão, constituindo seu governo nacional e impondo os preceitos de

Já se observam indícios de extensão do "fermento" fundamentalista a outros países islâmicos, como Marrocos, Tunísia e Paquistão.

comportamento social que consideram os únicos corretos.[7] Como se sabe, em conseqüência dos ataques terroristas contra os EUA em 11/SET/01, o Governo norte-americano lançou operação de guerra contra o Afeganistão, que acabou com o domínio dos Talibãs e implantou um regime supostamente democrático, sob a proteção dos EUA, inclusive com tropas estacionadas no território afegão. Também como decorrência do ataque ao Afeganistão, o Paquistão foi transformado em aliado incondicional dos EUA, melhorando assim sua capacidade de negociar com a Índia em busca de solução para o antigo litígio sobre a região da Cachemira.

No plano dos esforços por estabelecer "a paz e a segurança internacionais" o fundamentalismo islâmico introduz dificuldade adicional em questões complexas, como a que contrapõe Israel e a maioria dos países árabes. Afastado o interesse externo que existia durante a Guerra Fria, boa parcela das ações que têm tumultuado a implementação do esquema acordado entre o Governo israelense e a OLP são de inspiração fundamentalista (de ambos os lados, aliás).[8] O governo israelense de Benyamin Netanyahu agravou o problema, em função de sua própria estratégia de política interna. Em Maio/99, com a eleição de Ehud

[7] O próprio termo Talibã quer dizer "estudantes de religião". São fundamentalistas, mas aparentemente não vinculados ao Irã e sim apoiados pelo regime saudita, pelo Paquistão e por outros países islâmicos que receiam o fundamentalismo xiita. O movimento se originou no sul do Afeganistão e é predominantemente de patãs (que têm histórica rivalidade com os tajiques do norte e os uzbeques do noroeste do país.

[8] O assassinato do Primeiro Ministro Yitzakh Rabin em 04/NOV/95, em Tel-Aviv, por um israelense de 27 anos, militante de grupo ortodoxo judaico, veio confirmar essa afirmação, feita pela primeira vez três anos antes.

Barak, líder do Partido Trabalhista, surgiu a expectativa de retomada do processo de resolução da questão palestina. Em 2001, porém, sua derrota para o líder direitista Ariel Sharon, em meio a uma nova "intifada", marcou a retomada da violência entre israelenses e palestinos. A partir da morte de Yasser Arafat, no começo de 2005, abrem-se algumas possibilidades de diminuição dessa violência, embora uma solução definitiva e duradoura ainda pareça muito distante.

A importância maior do "fator islâmico" decorre, evidentemente, da circunstância de estarem em países muçulmanos as principais reservas conhecidas de petróleo. Não deve, porém, ser desprezado o enorme potencial de desestabilização geopolítica nos países da África Setentrional e nos países e grupos nacionais da Ásia Central majoritária ou totalmente islâmicos. O regime fundamentalista instaurado no Irã envida grandes esforços por exercer influência naquelas comunidades islâmicas, como já vinha fazendo quando ainda existia a URSS. Naturalmente, com o desaparecimento dos controles exercidos por Moscou, esse objetivo de liderança regional vem encontrando facilidades muito maiores[9].

Embora em menor escala, também as autoridades turcas procuram utilizar a coincidência religiosa para exercer influência nos novos países islâmicos da Ásia Central. Essa orientação visa também a evitar a expansão na Turquia do proselitismo fundamentalista, hostil ao secularismo que caracteriza a organização do Estado turco.

---

9 A guerra civil no Tajiquistão, por exemplo, é alimentada essencialmente pelo fundamentalismo islâmico. A Rússia mantém nesse país cerca de 15 mil homens, que formam a espinha dorsal das forças tajiques que procuram defender a fronteira com o Afeganistão contra incursões por militantes islâmicos.

A Arábia Saudita tem particular importância, porque, além de aí se encontrar um quarto das reservas mundiais conhecidas de petróleo, nela estão os principais lugares sagrados do Islamismo, nas cidades de Meca e Medina, na província de Hejaz. Ela representa problema peculiar, pois corre o risco de desagregação interna. A dinastia Saud está na iminência de tumultuada disputa pela sucessão do Rei Fahd e aumentam os movimentos fundamentalistas endógenos (especialmente o dos Wahhabi, o mais antigo, oriundo da província central de Nejd).

É importante recordar que o problema da militância fundamentalista islâmica não está restrito aos países da Ásia Ocidental (Oriente Médio) e da África Setentrional. Ele vem preocupando as autoridades de países da Ásia Sul-oriental, principalmente Indonésia, Malásia e Filipinas.

Finalmente, é importante recordar que o problema da militância fundamentalista islâmica não está restrito aos países da Ásia Ocidental (Oriente Médio) e da África Setentrional. Ele vem, já há algum tempo, preocupando as autoridades de países da Ásia Sul-oriental (Sudeste Asiático), principalmente Indonésia, Malásia e Filipinas[10]. Aliás, as diferenças religiosas nos países dessa região (Cristianismo, Islamismo,

10 O movimento guerrilheiro dos Moros, na região sul das Filipinas, embora tenha (dada sua origem no contexto da Guerra Fria) orientação ideológica marxista-leninista, é essencialmente fruto de aspiração de independência de povo culturalmente diverso da maioria filipina; a principal diferença é de fundo religioso, pois os Moros são muçulmanos, como explica a designação a eles dada pelos conquistadores espanhóis ao constatarem que eram seguidores do Islamismo.

Budismo, Hinduísmo e Taoísmo) têm o potencial de originar atritos suscetíveis de degenerar em choques armados (tanto internamente como entre países). Este aspecto precisa ser levado em consideração pelas empresas brasileiras interessadas em iniciar ou ampliar atividades nesses países.

Na Europa balcânica, além da Albânia, os novos países formados com o desmembramento da antiga Iugoslávia estão ensejando nova militância muçulmana, em especial no Kossovo, em Montenegro e na Ex-República Iugoslava da Macedônia. O empenho da OTAN por acelerar esse desmembramento, que teve sua fase mais aguda na chamada "guerra do Kossovo", criou um quadro de violência regional que propicia o ressurgimento do projeto da "Grande Albânia", acalentado pelos muçulmanos de etnia albanesa.

Toda a problemática da militância fundamentalista islâmica assumiu uma dimensão muito mais ampla após os ataques terroristas desfechados contra alvos no território dos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001. O governo Bush adotou, a partir de então, uma conduta muito mais agressiva, proclamando o início de uma "Guerra contra o Terror", cujo primeiro resultado foi a destruição do regime talibã no Afeganistão. Em nome dessa "cruzada", foram sendo sistematicamente violados muitos dos princípios fundamentais do Direito Internacional e dos Direitos Humanos. Essa prática culminou com o emprego unilateral de força por parte dos EUA, sem o beneplácito da ONU e, até mesmo, indo contra resoluções do próprio Conselho de Segurança das Nações Unidas e não deixa margem a dúvidas sobre as diretrizes adotadas por Washington no âmbito internacional. O ataque ao Iraque (MAR/2003) foi a primeira demonstração concreta da "Diretriz de Ação

Preventiva" do Governo Bush, anunciada no ano anterior. As ameaças dirigidas por Washington ao Irã e à Coréia do Norte precisam ser analisadas à luz dessa DAP e do endosso recebido por Bush com sua reeleição por margem significativa em NOV/2004.

2. A Nova Estrutura Mundial de Poder

Os Estados Unidos, o Japão e a União Européia constituem os três grandes **Centros de Poder Econômico** (CPEs) em nível mundial.

Tendo por pano de fundo o panorama descrito sucintamente do mundo pós-1990, examinemos agora como o poder passou a ficar distribuído no âmbito mundial, o que nos conduzirá a identificar os principais atores e coadjuvantes neste palco, suas necessidades precípuas e os limites de sua capacidade de ação. Com base nessa avaliação, poderemos visualizar as linhas mestras de sua evolução e estaremos, então, habilitados a definir o que o Brasil deverá esperar e, sobretudo, o que poderá fazer a fim de melhor operar nesse futuro ambiente geoestratégico.

O cenário internacional decorrente das grandes transformações por que passou o mundo a partir de 1990 caracteriza-se pela existência de uma única superpotência, os Estados Unidos. Ao mesmo tempo, este país, o Japão e a União Européia (como passou a chamar-se a antiga Comunidade Econômica Européia, após a entrada em vigor (1991/2) do Tratado de Maastricht), constituem os três grandes **Centros de Poder Econômico** (CPEs) em nível mundial.

Estes dois fatos são parâmetros fundamentais para qualquer análise prospectiva do panorama geoestratégico. É preciso, além disso, enten-

der-se claramente o significado da imensa diferença de escala que ainda existe, no plano militar, entre os Estados Unidos, o Japão e a União Européia. Ela faz com que seja inviável – pelo menos no médio prazo – qualquer hipótese de conflito armado direto entre eles. Entretanto, as características destes três CPEs conduzem inelutavelmente a entrechoques devido a interesses econômicos conflitantes.

Finalmente, como esses entrechoques se produzirão em âmbito mundial, conseqüência da globalização da economia, todos os demais países estarão, em maior ou menor grau, voluntária ou involuntariamente, direta ou indiretamente, envolvidos nesses enfrentamentos. Será, portanto, indispensável identificar as prováveis "frentes de fricção" e "áreas de enfrentamento ativo" como parte de qualquer análise prospectiva que deva servir de embasamento para planejamento de políticas e estratégias.

> Pela primeira vez na história conhecida existe apenas um país, os Estados Unidos da América, que reúne no conjunto de todas as expressões do poder nacional capacidade muito acima da dos demais países.

Pela primeira vez na história conhecida existe, em todo o planeta, apenas um país, os Estados Unidos da América, que reúne no conjunto de todas as expressões do poder nacional capacidade muito acima da dos demais países. Por isso afirma-se existir atualmente uma única superpotência. Até recentemente colocavam-se logo abaixo do nível de

11 Para os efeitos desta apreciação, consideramos a União Européia em seu conjunto econômico, refletindo assim o avanço já atingido por seus membros em termos de coordenação de diretrizes e atuação no campo econômico-financeiro.

superpotência os países que se consideravam "grandes potências", seguidos dos que eram "potências médias", ficando sem rótulo próprio todos os demais Estados. Outras categorias, como a de "potências emergentes", visavam apenas a qualificar alguns países que não se enquadravam com facilidade naqueles níveis.

Potência ascendente é uma nova figura do relacionamento internacional. Sua característica essencial é uma cooperação, ativa e mutuamente benéfica, de vários países, a partir de um país núcleo, que exerce o papel de catalisador na conformação da Potência Ascendente.

As características do atual cenário geopolítico, a meu ver, requerem classificação nova, que permita melhor situar os países principais numa correlação de poder. Assim, adotei as seguintes categorias:

- superpotência
- megapotências
- potências ascendentes
- pseudo-potências

Com a única superpotência — os Estados Unidos da América — no cimo da pirâmide do poder mundial, situam-se num patamar bastante abaixo em termos militares, mas pelo menos comparável em termos econômicos, as duas megapotências, o Japão e a União Européia.

Potência ascendente é uma nova figura do relacionamento internacional, que decorre das características peculiares que assumiu o relacionamento internacional após as profundas transformações decorrentes do término da Guerra Fria. Não se trata de apenas um novo rótulo ou uma variação da antiga forma de potência regional. Sua característi-

ca essencial é uma cooperação, ativa e mutuamente benéfica, de todos os integrantes do processo de soma de Poder Nacional de vários países, a partir de um país núcleo, que exerce o papel de catalisador na conformação da Potência Ascendente.

Finalmente, as pseudo-potências são os países que reúnem condições para ser potência ascendente, mas serão impedidos de assim se constituírem pela incompatibilidade entre seus interesses econômicos e os da superpotência ou das megapotências.

2.1. A Superpotência e as Megapotências: o triângulo de poder econômico mundial

Os Estados Unidos (superpotência única), a União Européia e o Japão (as duas megapotências) constituem os três vértices do triângulo de poder econômico mundial. As dimensões de suas economias nacionais[11], em termos absolutos e comparativos, dão-lhes imensa influência sobre todas as demais economias. Ao mesmo tempo, fazem com que as necessidades de seu funcionamento se situem também em escala mundial, quer pelo aspecto de obtenção de insumos básicos, quer pelo de colocação de produtos (e serviços).

Mais adiante examinaremos os principais aspectos da atuação dos três Centros de Poder Econômico (CPEs) na presente conjuntura mundial.

2.2. As Pseudo-Potências

As peculiaridades do mundo pós-1990 deram origem a entidades também peculiares, que denomino de

As Pseudo-Potências se caracterizam por uma tendência declinante de seu Poder Nacional.

pseudo-potências. Elas se caracterizam por comportamento oposto ao das potências ascendentes, já que se constata uma tendência declinante de seu Poder Nacional. São aqueles países que, não fora o desaparecimento da bipolaridade político-ideológica e a existência de uma só superpotência e das duas megapotências, poderiam ser potências ascendentes. Nesta categoria incluo também países que não oferecerão atrativos suficientes aos CPEs para serem "patrocinados" como potências ascendentes.

Será naturalmente difícil para essas nações aceitar tal realidade geopolítica. Os exemplos mais nítidos de pseudo-potências são:

- **França e Grã-Bretanha**, que já estão enfrentando as dificuldades de posicionar-se ante a "predominância atuante" da Alemanha (unificada). Convém, aliás, assinalar que a resistência que Paris e Londres ainda procuram desenvolver à hegemonia germânica dentro da União Européia cria um dos fatores inibidores (pelo menos a médio prazo) para atuação mais desenvolta desta megapotência.
- **Israel**, que precisará reacentuar a percepção nos três Centros de Poder Econômico de que ele lhes será de grande utilidade para a manutenção do controle sobre as fontes de suprimento de petróleo no Oriente Médio. O desaparecimento da predominância do elemento político-ideológico no quadro geoestratégico reduziu drasticamente o grau de apoio que Israel recebia dos Estados Unidos. Até certo ponto, a evolução configurada no início das conversações diretas entre o governo israelense e os representantes palestinos já foi resultado da diminuição do suporte norte-americano a Israel e do término do apoio soviético à OLP.
- **África do Sul** e **Nigéria,** que sofrem o problema de divisões "tribais" internas muito profundas. No caso sul-africano, o processo de de-

mocratização racial ainda produzirá muitas dificuldades, não sendo possível visualizar com exatidão o estado em que ficará a economia sul-africana sequer a longo prazo. Na Nigéria, a estrutura federativa com que se buscou harmonizar as divergências nacionais constituiu-se num forte empecilho à eficiência administrativa, contribuindo para ampliar práticas de corrupção hoje endêmicas.

- **Coréia do Sul** (ou, mesmo, uma eventual Coréia unificada), constrangida de forma insuperável pela vizinhança de uma mega-potência e de duas potências ascendentes.
- Os demais "**Tigres Asiáticos**", que carecem de grau suficiente em todas as Expressões do Poder Nacional para reunir os atributos essenciais de potência ascendente. A única exceção é a Indonésia, pela posição muito especial que ocupa na concepção estratégica do Japão.
- **Austrália**, que desempenhará para os Estados Unidos papel algo semelhante ao da Indonésia para o Japão. Entretanto, tendo que servir de "plataforma" para a superpotência em relação à Índia e à Indonésia e, dada a "rarefação" da Oceania-Pacífico Sul, não tem nem como nem onde exercer poderio regional.
- No hemisfério americano, **México** e **Canadá**, praticamente incorporados à economia norte-americana; **Argentina** e **Chile**, que realmente carecem de massa crítica em um ou mais dos componentes necessários de potência para justificar serem preferidos ao Brasil para receber o patrocínio dos Estados Unidos (a potência hegemônica).

Exemplos de pseudo-potências no hemisfério americano: México, Canadá, Argentina e Chile.

2.3. *As Potências Ascendentes*

A bipolaridade ativa que caracterizava a Guerra Fria inibia a atuação autêntica de potências regionais. As poucas que assim poderiam ser qualificadas tinham seu âmbito de ação delineado e, em certos casos, restringido por uma ou outra das superpotências. Quando o interesse estratégico (na dimensão político-militar) de uma superpotência o aconselhava, determinado país era alçado (ou "autorizado" a elevar-se) ao nível de potência regional. A Coréia do Sul era ótimo exemplo em função dos EUA, enquanto a Índia o era do ponto de vista da URSS. Na Ásia Ocidental o enfrentamento entre Israel e os países árabes, com o "patrocínio" dos EUA e da URSS, respectivamente, foi outro exemplo clássico. Tratava-se de virtuais subprodutos da Guerra Fria.

Cuba e Japão representaram situações especiais. De certa forma, pode-se mesmo considerar que tiveram utilidade semelhante para seus respectivos "patrocinadores". Com a instauração do regime castrista, Cuba passou a ser excelente plataforma soviética na vizinhança imediata dos Estados Unidos. Para Washington não se colocava a hipótese de "estimular" outro país da área a assumir a condição de potência regional a fim de opor-se diretamente a Cuba; neste caso, a tarefa de contenção ou neutralização tinha de ser feita pelos próprios Estados Unidos. O Japão, analogamente, servia de plataforma norte-americana frente à China e à URSS – e ambas tinham que cuidar, elas próprias, de montar os correspondentes esquemas de contenção político-militar.

Em alguns casos, o "estímulo" de uma ou da outra superpotência para que determinado país se transformasse em "potência regional" (como componente de seu esquema estratégico) era empreendimento inteiramente artificial. Em outras palavras, não fora aquele interesse

Potência ascendente é o país (ou grupo de países) que já dispõe das condições indispensáveis para exercer influência predominante em seu Espaço Geopolítico imediato, visando a uma participação ativa no relacionamento internacional.

da superpotência patrocinadora, o país em questão jamais adquiriria a condição de potência regional. Em tal caso, uma vez terminada a Guerra Fria, esses países logo começaram a perder aquela condição, em ritmo diretamente proporcional à sua artificialidade. Cuba, pelo lado soviético, e Formosa, pelo lado norte-americano, são bons exemplos.

Quando, porém, a potência regional provavelmente o seria por iniciativa própria, o desaparecimento do "patrocínio" pré-1990 representou sobretudo a possibilidade de maior autonomia de ação no seu espaço geopolítico próprio. Por outro lado, a dimensão do Poder Nacional da superpotência e das duas megapotências passou a exigir, para participação decisiva no relacionamento internacional, um grau muito maior de Poder Nacional do que qualquer outro Estado pode atingir isoladamente.

Surge assim, a meu ver, uma nova categoria na estrutura cratológica mundial: a das **potências ascendentes**. Trata-se, na prática, de um processo pelo qual determinados países irão atuar como catalisador da soma do Poder Nacional dos Estados compreendidos em seus respectivos espaços geopolíticos. Portanto, pode-se mesmo dizer que a potência ascendente acabará sendo o conjunto dos países sobre os quais se exerceu essa ação catalisadora, num verdadeiro somatório de Poder Nacional. Esse processo, naturalmente, estará sujeito às limitações decorrentes dos interesses próprios da superpotência e das duas megapotências, e variará em velocidade e facilidade de um caso para outro.

Comecemos pela definição:

Potência ascendente é o país (ou grupo de países) que já dispõe, efetivamente ou em potencial, das condições indispensáveis para exercer influência predominante em seu Espaço Geopolítico imediato, atuando como catalisador do Poder Nacional dos Estados nele compreendidos, visando a uma participação ativa no relacionamento internacional.

É natural, pela lembrança de fatos históricos recentes, que se pense tratar-se apenas de um rótulo diferente para potência regional. Por isso, é importante destacar as principais diferenças entre a antiga figura de potência regional e a nova, de potência ascendente, como se vê no quadro:

Potência regional	Potência ascendente
"soma zero" de Poder Nacional, especialmente (mas não apenas) na Expressão Militar	- somatório de **todas** as Expressões do Poder Nacional de todos os países no processo
hegemonia imposta por um Estado aos demais da região respectiva	- função catalisadora exercida naturalmente por um país e autenticamente aceita pelos demais desse Espaço Geopolítico
a atuação da potência hegemônica criava, inevitavelmente, instabilidade permanente	- no processo de sua conformação existe uma harmonização crescente entre os participantes
por suas características, era um fator constante de risco ou ameaça para a paz mundial	- a participação efetiva das potências ascendentes impedirá monopólio ou oligopólio do poder no relacionamento internacional

Para melhor entender a concepção de **potência ascendente**, é muito importante destacar (reiterando o que já dissemos) as características essenciais do seu processo de conformação.

Dada a natureza peculiar da interação internacional dentro da atual estrutura do poder mundial, a potência ascendente precisará buscar formas eficazes de **cooperação integracionista** entre os componentes

do espaço geopolítico imediato. Em outras palavras, não se trata do exercício da capacidade hegemônica, como ocorria com as antigas potências regionais, mas sim da busca de uma atuação coordenada, harmônica e benéfica para todos. Compreende-se assim por que o processo levará a uma situação em que a potência ascendente não será apenas o país que, graças ao seu poder nacional, exerceu o papel de "liderança" do início do processo, mas sim o conjunto de países nucleados em torno dele visando à sua integração.

Em segundo lugar, é preciso que haja uma **participação equânime** de todos.

Em terceiro lugar, exatamente pelas disparidades de Poder Nacional dos participantes, o processo requer uma **confiabilidade permanente**.

Por último, como o processo é necessariamente de longo prazo, sua condução tem de estar isenta de partidarismos. Ele não pode sofrer alterações em decorrência da alternância normal dos partidos políticos no poder. Em outras palavras, o processo tem de ser uma constante na política externa dos países participantes, independentemente da orientação política interna dos governos sucessivos.

O surgimento de potências ascendentes é necessário porque, dados os níveis de poder dos três CPEs, outros Estados não têm, isoladamente, condições para desempenhar papel efetivo no relacionamento internacional. Só o somatório do Poder Nacional dos participantes criará essa capacidade.

É compreensível certo ceticismo quanto à **viabilidade** desse processo. Não obstante, as percepções modernas dos graus e das modalidades de cooperação internacional e integração regional permitem a realização do objetivo proposto. Aliás, já existe um exemplo disso: a

própria União Européia. Trata-se, é verdade, de exemplo imperfeito, porque o processo se iniciou e desenvolveu no contexto da Guerra Fria, com as vantagens e as dificuldades próprias da bipolaridade que a caracterizou. Não obstante, a análise da evolução que culminou na UE de hoje demonstra tratar-se de processo factível. Ademais, o fato de a UE ser atualmente uma megapotência confirma o significado do qualificativo "ascendente", que indica não um status a ser atingido, mas sim um processo de aumento continuado de poder.

O fato de a UE ser atualmente uma megapotência confirma o significado do qualificativo "ascendente", que indica não um status a ser atingido, mas sim um processo de aumento continuado de poder.

Por último, a conformação de potências ascendentes tem relevância mundial, pois somente através da sua atuação efetiva no relacionamento internacional será possível pôr termo ao atual monopólio ou oligopólio do poder mundial, qualquer deles inegavelmente nocivo à paz universal.

Vejamos então quais seriam os países que, na presente conjuntura, poderiam desempenhar esse papel catalítico do processo. Alguns são os que, durante a Guerra Fria, mereciam objetivamente a qualificação de "potências emergentes". Prefiro o termo "ascendente", pois caracteriza melhor a dinâmica com que esses países irão ampliando seu respectivo Poder Nacional, mesmo que esse processo ainda se faça sob a preponderância de um ou mais dos três CPEs.

A identificação dessas potências ascendentes requer avaliação complexa, pois quase todas contêm disparidades ou incongruências que, à primeira vista, induzem a descartar sua capacidade para agir, mesmo

em seu espaço geopolítico imediato, de forma vigorosa. Entretanto, essas dificuldades endógenas são superáveis e não neutralizam as circunstâncias geoestratégicas que habilitam esses países a atuar (ou a vir a atuar) como potências ascendentes.

> Ante o atual quadro geoestratégico, são seis os países que podem integrar a categoria de potências ascendentes: Brasil, China, Índia, Indonésia, Irã e Rússia.

Ante o atual quadro geoestratégico, a meu ver são seis os países que reúnem essas condições e que por isso podem integrar a categoria de potências ascendentes**: Brasil, China, Índia, Indonésia, Irã** e **Rússia**. [A perspectiva de atuação do Brasil como núcleo ou catalisador de potência ascendente é analisada na Unidade IV].

A dimensão deste texto não permite analisar detalhadamente, para cada um desses países, suas Expressões do Poder Nacional em função das quais eles devem estar nesta categoria. Mais relevante aqui é examinar, ainda que sucintamente, as circunstâncias geoestratégicas que os habilitam a atuar (ou vir a atuar) como potências ascendentes.

O **primeiro** aspecto a ressaltar encerra aparente contradição: todos esses países se caracterizam por disparidades ou incongruências que, à primeira vista, induzem a descartar sua capacidade para agir, mesmo em seu espaço geopolítico imediato, de forma vigorosa. Citem-se, por exemplo, a péssima distribuição de renda no Brasil, a tendência centrífuga das províncias chinesas, a arcaica estratificação de castas na Índia, a heterogeneidade étnica e cultural na Indonésia, as concepções retrógradas do fundamentalismo xiita no Irã, a estrutura obsoleta do Estado russo. No entanto, esses aspectos negativos são integrantes do complexo de fatores que impelem esses países no rumo de potência

ascendente e, ao mesmo tempo, os impedem (pelo menos por algum tempo) de vir a ser megapotências.

O **segundo** aspecto soma-se ao primeiro e funciona como catalisador das Expressões do Poder Nacional desses países sua posição geopolítica. Sem enveredar pelas premissas do determinismo geográfico, não há como desprezar as condicionantes criadas pela situação física de cada um desses países e pela sua posição em relação aos demais de sua região. Pode-se facilmente compreender essa afirmação através de exercício de imaginação: transplante-se de localização, por exemplo, o Irã para a Austrália, ou a Índia para o Canadá, e logo se concluirá que aí o mesmo país não seria potência ascendente.

O **terceiro** aspecto decorre das peculiaridades do atual cenário. As diferenças entre potências regionais durante a Guerra Fria e as potências ascendentes no pós-1990, já enunciadas, já apontam a influência da interação dos três Centros de Poder Econômico para a evolução das potências ascendentes. Na verdade, o fato de esses CPEs ainda se encontrarem na fase preliminar de seu reajustamento ao novo quadro geoestratégico também faz com que essas potências ascendentes estejam ainda em processo de adaptar-se à sua nova condição. No caso da China e da Rússia, a readaptação faz-se da condição anterior de "grande" ou "super" potência para a de potência ascendente, enquanto os demais países ainda não concluíram seu processo interno de "atualização" do respectivo Poder Nacional.

É sempre extremamente difícil enquadrar a **China** em uma das categorias de países em termos de sua capacidade de atuação internacional. A dimensão de seu território e de sua população, os recursos naturais de que dispõe, o controle exercido pelo Governo central através da estrutura do Partido Comunista Chinês, o tamanho de suas For-

ças Armadas, o domínio de todo o ciclo nuclear (inclusive com estoques de ogivas nucleares), tecnologia de mísseis de todos os alcances, fabricação e lançamento de satélites artificiais são fatores que induziriam sua classificação como megapotência. Entretanto, o baixo nível de alfabetização e instrução da massa da população, o sistema arcaico de transportes e comunicações, as dissensões internas de grupos nacionais[12], a crescente obsolescência do equipamento de suas Forças Armadas[13], a vulnerabilidade da economia nacional[14], entre muitos outros indicadores, não permitem que ela seja mais do que potência ascendente. Ademais, a vizinhança da megapotência japonesa e de duas potências ascendentes (Federação Russa e Índia) representa enorme elemento inibidor.

---

[12] As diversidades culturais e étnicas existentes nas diferentes regiões da China mostram que, na verdade, não se trata de um país, mas de virtual império. Aliás, os próprios chineses sempre pensaram em termos de um "império chinês". As minorias étnicas não-chinesas constituem menos de 10 por cento da população da China, mas ocupam 60 por cento do seu território.

[13] Em 1996 as Forças Armadas da China consistiam em: 2,9 milhões de homens (com armamento que data de 10 a 20 anos); 7.500 carros de combate (a maioria do modelo russo T-54, cuja produção se iniciou em 1947); 50 belonaves de superfície, basicamente para proteção costeira, só 7 sendo relativamente modernas; 52 submarinos antigos, a diesel; 4.970 aviões de combate, quase todos modelos russos dos anos 60 e 70; 17 MBIC (ICBM) (alcance entre 15 e 7 mil km) e 70 MBAI (IRBM) (alcance de 1.800 km).

[14] O programa de "modernização" econômica empreendido por Pequim (embora sem alterar o sistema político) não está dando bons resultados. O influxo inicial de capitais estrangeiros vem diminuindo de ritmo, a produção industrial entrou em declínio a partir do final de 1991, a produção de alimentos está em crise devido à fixação oficial de preços em níveis irreais, os gastos públicos subiram em cerca de 12% (as verbas para as Forças Armadas foram beneficiadas com aumento de 25%) e a inflação entrou em curva ascendente em 1990 (3%), estando agora em torno de 30%.

> A Rússia não pode ser vista como mais do que potência ascendente, se considerarmos que tem que enfrentar duas tarefas permanentes: a preservação do "império russo" e boa parte do antigo "império soviético" .

Sem entrarmos nas diferenças evidentes e *mutatis mutandi*, praticamente o mesmo pode ser dito sobre a **Federação Russa**. Neste caso, existe ainda o problema maior do expansionismo germânico, que provavelmente terá, senão o beneplácito, a indiferença da superpotência. Por isso, a Rússia não pode ser vista como mais do que potência ascendente. Esta afirmação é sobretudo válida se considerarmos que a Rússia tem que enfrentar duas tarefas permanentes: a preservação do "império russo" (isto é, a chamada Federação Russa) e, sob uma forma ou outra, boa parte do antigo "império soviético" (isto é, a extinta União Soviética).

As dificuldades da primeira tarefa foram exemplificadas no período Dez/94-Fev/95 pela cruenta repressão da independência auto-proclamada da Chechênia (com o nome de Ichkeria), que levou a longo período de renitente luta de guerrilhas, com sucessivas e frustradas tentativas de cessar-fogo e acordo de pacificação· [15] (A Rússia não pode permitir a secessão da Chechênia por dois motivos: político (por constituir precedente para o resto do "império russo") e econômico (por ser

---

[15] O custo para Moscou está sendo elevadíssimo: cerca de 1.000 mortos das Forças Armadas russas (de cerca de 30 mil mortes ao todo, na maioria de civis chechenos), grave dano à reputação profissional do Exército russo e gastos para o Tesouro russo de mais de 5 bilhões de dólares.

rota de passagem dos oleodutos que ligam o Mar Cáspio ao Mar Negro).[16]

A segunda foi iniciada, depois da implosão da URSS, quando Moscou conseguiu persuadir todas as ex-"repúblicas socialistas soviéticas" (à exceção da Geórgia) a se associarem na "Comunidade dos Estados Independentes" (CEI)[17], cujo futuro ainda é muito incerto. Por vários motivos, esse mecanismo associativo não tem sido acionado com intensidade, o que explica, de certa forma, ainda não ter sido questionado. As autoridades moscovitas, aliás, parecem estar optando por fórmulas mais usuais de estabelecimento de hegemonia, como programas de assistência econômica direta (apesar das enormes limitações da economia russa), arranjos econômico-financeiro-comerciais bilaterais (livre conversão da moeda bielo-russa pelo rublo, ao par[18]; utilização de oleodutos e gasodutos russos para exportação de petróleo e gás natural do Cazaquistão e da Turcmênia), arrendamento de instalações especi-

---

[16] A Federação Russa se compõe de **89** "unidades étnicas e religiosas", muitas das quais almejam à autonomia ampla ou à independência. Destas as principais são: Karélia, no noroeste; Adygheya, Karachay-Cherkessia, Kabardin-Balkaria, Ossetia do Norte, Ingushetia, Chechênia, Daguestão e Kalmykia, no Cáucaso; Mordovia, Chuvashia, Mari-El, Tatarstão, Udmurtia, Bashkortostão, ao sul dos Urais; Nenets, Yamal-Nenets, Komi, Komi-Permyak, Khanty-Mansi, Tamyr, Evenk, Yakutia, Chukchi, Koryak, nos Urais e na Sibéria; Altay, Khakassia, Tuva, Ust-Orda Buryat, Buryatia e Aga-Buryat, na Ásia Central, e Yevrey, no sudeste.

[17] Fundada em Dez/91, a CEI está composta por: Armênia, Azerbaijão, Bielo-Rússia, Cazaquistão, Estônia, Moldova, Rússia, Letônia, Lituânia, Quirguízia, Ucrânia, Uzbequistão, Tajiquistão e Turcmênia.

[18] A Bielo-Rússia assinou, em Mar/96, tratado com a Rússia para o estabelecimento de uma união econômica que significa, na prática, sua virtual incorporação à Federação Russa.

ais (ex.: estação de lançamento de satélites em Baiconur, Cazaquistão[19]), bases militares (ex.: base naval em Sebastopol, Ucrânia) etc. [20]

É também significativa a adoção pelos estrategistas russos do conceito de "exterior próximo" (na versão inglesa, "*near abroad*") para definir a área que deve ter tratamento prioritário na política externa da Federação Russa. [21]

Seja por que meio for, Moscou terá que enfrentar grandes dificuldades internas e externas para a consecução daquele objetivo nacional permanente russo. Somente a título exemplificativo: no plano doméstico, existe grande resistência a qualquer iniciativa que possa implicar desvio dos escassos recursos financeiros para empreendimentos que não se traduzem em benefícios diretos e imediatos para o povo russo; externamente, o sentimento nacionalista das ex-repúblicas socialistas soviéticas e a memória do jugo soviético fazem com que qualquer tipo de vinculação com a Rússia seja visto com, pelo menos, profunda desconfiança. E é preciso não esquecer que Moscou não tem a opção de conduzir em ritmo lento o relacionamento com esses países, pois há proble-

[19] Moscou pagará o equivalente a US$ 115 milhões por ano, pelo prazo de 20 anos.

[20] Em Abr/96 foi assinado acordo de "confiança militar" entre Rússia, China, Cazaquistão, Tajiquistão e Quirguízia estabelecendo numa linha de 7.000 km, com 200 km de largura, nas fronteiras entre esses países diversas "medidas de confiança" (não-agressão, aviso prévio de manobras militares, limitação da amplitude das manobras, troca de informações militares e de observadores militares, etc.

[21] Registre-se que, apesar da importância para a Rússia de atrair maciços investimentos japoneses, Moscou tem tido de repelir a reivindicação de Tóquio pela restituição das Kurilas à soberania japonesa. A razão russa decorre do enorme risco de, se ceder àquela reivindicação, abrir precedente para longa série de exigências análogas de praticamente todos seus vizinhos, a começar pela China na Ásia Setentrional e estendendo-se até os países bálticos e a Polônia na Europa Oriental.

mas imediatos que requerem solução a curto prazo. Assim se coloca, por exemplo, a questão das enormes "minorias" russas nesses países, criadas pelos programas de "russificação". Elas totalizam cerca de 26 milhões de pessoas, correspondendo a mais de 30% em três deles e acima de 20% em três outros[22]. Essas minorias são crescentemente hostilizadas pelos "nativos" e, portanto, exigem a proteção oficial de Moscou.

O **Irã**, que fora "potência emergente" na época do Xainxá graças ao patrocínio dos Estados Unidos, com a instauração pelo Aiatolá Khomeini do regime fundamentalista islâmico passou a uma "orfandade política" que, contudo, não o impediu de firmar-se na posição autêntica de potência ascendente. Os êxitos conseguidos no campo externo, principalmente no enfrentamento com os Estados Unidos e na guerra deflagrada pelo Iraque, consolidaram o regime. Teerã pôde assim prosseguir o proselitismo político-religioso na Ásia Central e continuar a exercer forte influência nos países islâmicos através dos seguidores da doutrina xiita.

A genuína vocação da **Índia** para o papel de potência ascendente foi de certa forma prejudicada pela estreita conexão que desenvolvera com a URSS durante a Guerra Fria. Com a implosão soviética, iniciou-se fase de ampliação das relações com os Estados Unidos, que chegaram, em 1992, a ser seu principal comprador (US$ 3,7 bilhões) e seu

---

22 Cazaquistão 37,8%; Letônia 34,2%; Estônia 30,3% Tajiquistão 23%; Quirguízia 21,5%; Ucrânia 21%.
Em números absolutos, esses percentuais assumem em alguns casos ainda maior relevância: na Ucrânia, por exemplo, há mais de 11 milhões de russos, predominantemente vivendo na parte oriental do país, lindeira da Rússia e a mais desenvolvida industrialmente.

maior fornecedor (US$ 2,11 bilhões).[23] Entretanto, essa tendência já entrou em processo de arrefecimento. Não são claras as motivações de Washington para introduzir elementos de atrito nessa incipiente aproximação, mas o fato inconteste é que Nova Delhi vê confirmadas suas antigas desconfianças sobre a confiabilidade dos Estados Unidos como parceiro. O importante, entretanto, é considerar aspectos muito positivos da economia indiana: PIB de US$ 267 bilhões; intenso programa de privatização da pletora de empresas estatais; ambiciosos projetos e programas de desenvolvimento em ciência e tecnologia; ampliação e sofisticação do equipamento das Forças Armadas e, por fim, a demonstração ostensiva de haver dominado o ciclo nuclear, com cinco detonações nucleares em Maio/98. É interessante ainda consignar a crescente utilização pela Índia da Associação da Ásia Meridional para a Cooperação Econômica (*South Asia Association for Regional Co-operation* - SAARC)[24] como instrumento para ampliar o fluxo de comércio intrarregional (atualmente de apenas 3% do comércio internacional total de seus membros) e, ao mesmo tempo, tentar contornar as dificuldades a nível de relacionamento bilateral, sobretudo com o Paquistão (pela

[23] Observe-se o quadro dos 5 maiores parceiros comerciais da Índia em 1992:

Exportações para	**US$ bilhões**	**Importações de**	**US$ bilhões**
Estados Unidos	3,70	Estados Unidos	2,11
Japão	1,85	Alemanha	2,00
(área da) ex-URSS	1,81	Grã-Bretanha	1,83
Alemanha	1,57	Japão	1,64
Grã-Bretanha	1,38	Benelux	1,56

[24] Integram a SAARC: Índia, Paquistão, Bangladesh, Sri Lanka, Nepal, Butão e as Maldivas.

questão da Cachemira). Além disso, foi criada em 1995 a Associação da Orla do Oceano Índico para a Cooperação Regional (IOR-ARC, sigla do título em Inglês "*Indian Ocean Rim – Association for Regional Co-operation*"). O núcleo inicial que preparou esse novo Bloco Econômico Regional foi composto por Índia, África do Sul, Austrália e Ilhas Mauricio, que obtiveram depois a adesão de Iêmen, Indonésia, Madagascar, Malásia, Moçambique, Omã, Quênia, Singapura, Sri Lanka e Tanzânia, num total de 14 países membros.

Em termos geoestratégicos a **Indonésia**[25] tem muitas semelhanças com a Índia. Ambas possuem enorme variedade de culturas, línguas, etnias e religiões; enormes dimensões em território nacional e população; grande massa de analfabetos e semi-instruídos; recursos naturais (em alguns casos, abundantes); Forças Armadas profissionalizadas, com crescente ritmo de sofisticação; desenvolvimento de parque industrial próprio, inclusive no campo militar (no caso da Índia, já em estágio avançado de sofisticação tecnológica), etc. A vocação hegemônica indonésia foi amplamente demonstrada desde a expulsão dos colonizadores holandeses após a II Guerra Mundial. Sob a "justificativa" da consolidação da unidade nacional, o expansionismo indonésio continua ativo e seu potencial preocupa a vários países da sua vizinhança[26]. Mas a principal analogia entre Índia e Indonésia está na importância de sua posição geográfica para os objetivos estratégicos do Japão, como veremos ao tratar especificamente desta megapotência.

---

[25] A Indonésia possui cerca de 190 milhões de habitantes e seu território abrange 13.677 ilhas.

[26] Sobretudo Austrália, Papua Nova Guiné, Malásia e Singapura.

De resto, para estas três potências ascendentes Irã, Índia e Indonésia – os objetivos estratégicos do Japão criam, embora em graus diferentes, circunstâncias que lhes serão crescentemente favoráveis. Esta situação, aliás, ilustra muito bem a nova feição do “patrocínio” ou “apadrinhamento” em nível geoestratégico.

Para Irã, Índia e Indonésia – os objetivos estratégicos do Japão criam circunstâncias crescentemente favoráveis. Esta situação ilustra a nova feição do “patrocínio” ou “apadrinhamento” em nível geoestratégico.

3. Desdobramentos Geopolíticos e Geoestratégicos

Os três Centros de Poder Econômico Estados Unidos, União Européia e Japão terão de equacionar e procurar satisfazer as necessidades de consolidação e expansão, a nível mundial, de suas fontes de suprimento de insumos básicos e de seus mercados consumidores. Cada um deles será assim levado a dois tipos principais de atuação no campo externo: em relação aos países-alvo e para com os outros dois rivais. Evidentemente, pela característica essencial de globalização da economia mundial, a interação dos três CPEs terá simultaneamente aspectos de competição e de cooperação, tornadas mais intensas pela ampla utilização do mecanismo de comércio gerenciado (managed trade), típico da outra característica da economia mundial no Século XXI a “regionalização”.

3.1. Relacionamento entre os Centros de Poder Econômico (CPEs)

Não é necessário justificar por que os Estados Unidos são a única superpotência, mas convém explicar sucintamente por que, no plano

econômico, seu predomínio é partilhado com o Japão e com a União Européia.

Os Estados Unidos são a única superpotência, mas seu predomínio é partilhado com o Japão e com a União Européia.

Sem enveredar por debates político-filosóficos, pode-se concluir que a derrocada final da União Soviética foi alcançada através da batalha dos orçamentos militares. Os Estados Unidos, com ênfase ainda maior a partir do Governo Reagan, obrigaram Moscou a dedicar somas gigantescas a pesquisa, desenvolvimento e produção no setor militar, reduzindo assim os já insuficientes investimentos destinados a setores produtivos da economia soviética. Após sua vitória na Guerra Fria, os Estados Unidos estavam em **situação militar inigualável**, em **situação política excelente** e em **situação econômica fraca**.[27]

Essa aparente contradição se explica facilmente. Sem dúvida a "batalha dos orçamentos militares", fatal para a URSS, também criou séria dificuldade para a economia norte-americana, na medida em que, pelas contingências de política interna, as autoridades norte-americanas foram obrigadas a manter em níveis relativamente altos os programas sociais do Estado, gerando assim enorme déficit público. Mas há outra causa, também fruto das exigências da Guerra Fria: a acumulação, ao longo das décadas após 1945, de déficits na balança comercial pela necessidade de arcar com o custo econômico da obtenção ou pre-

27 Pode-se fazer aqui a analogia com um jogo de pôquer, em que um dos jogadores (os EUA) foi aumentando sempre as apostas, obrigando os demais – exceto um (a URSS) – a ir abandonando a mesa. O adversário remanescente acabou tendo de desistir, não podendo sequer pagar para ver (deflagrando a 3ª. Guerra Mundial).

servação de vantagens políticas no contexto do enfrentamento com a URSS. A reconstrução econômica dos países da Europa Ocidental (especialmente da República Federal da Alemanha); o apoio, nos anos 50, para a criação do Mercado Comum Europeu[28]; as enormes regalias dadas ao Japão para seu rápido crescimento econômico são os principais exemplos das diretrizes estratégicas com que Washington visava, em etapas sucessivas, à contenção, ao desgaste e, afinal, à derrota do sistema econômico soviético.[29]

Obviamente, todas as diretrizes seguidas pelos Estados Unidos no campo econômico internacional que só se justificavam em função dos objetivos político-militares, com o término da Guerra Fria deixaram de fazer sentido também politicamente.

3.1.1. Estados Unidos da América

A vitória dos Estados Unidos sobre a URSS colocou Washington diante da tarefa imensa de ajustar seu comportamento internacional a esse mundo novo pós-Guerra Fria. Como sintetiza muito bem um autor norte-americano em obra recente, "O fracasso exige mudança, mas também o êxito a requer" [30]. O ser humano é criatura propensa a hábitos. Não é fácil, portanto, abandonar bruscamente modos de raciocínio consolidados ao longo de pelo menos meio século de relacionamentos

---

[28] O MCE teve seu embrião na Comunidade Européia do Carvão e do Aço e foi conduzida inicialmente pela visão de George Marshall e Jean Monnet.

[29] Observe-se que, na fase preliminar do Plano Marshall, seus benefícios foram oferecidos também à URSS. Stalin repeliu taxativamente esse "generoso oferecimento, percebendo claramente que a premissa econômica em que se fundamentava o plano era incompatível com a manutenção do totalitarismo soviético.

[30] Lester Thurow, em "*Head to Head*": *"Failure requires change, but so does success"*.

internacionais. Por outro lado, os Estados Unidos, ao longo de toda sua evolução histórica, se debateram entre dois extremos: o isolacionismo absoluto e o intervencionismo direto. A partir de 1990, recolocou-se o dilema para os Estados Unidos, sobretudo porque não só desapareceu a necessidade de suportar sacrifícios econômicos em favor do Japão ou da União Européia, como delineou-se nitidamente o perfil de ambos como seus competidores ativos no plano geoestratégico.

> Sendo a única superpotência, mas apenas um dos vértices do "triângulo do poder econômico", os Estados Unidos têm que adotar diretrizes simultâneas para lidar com a União Européia e o Japão, procurando impedir que os objetivos estratégicos de seus dois rivais possam tornar-se complementares.

Sendo a única superpotência, mas apenas um dos vértices do "triângulo do poder econômico", os Estados Unidos têm que adotar diretrizes simultâneas para lidar eficazmente com a União Européia e o Japão, procurando essencialmente impedir que os objetivos estratégicos de seus dois rivais possam tornar-se (ou ser tornados) complementares. A melhor opção norte-americana em seu relacionamento com a UE é persuadi-la ou induzi-la a seguir sua "vocação continental". Para isso, Washington terá de implementar três diretrizes principais, nenhuma delas fácil: influir junto a Londres e Paris para que seja aceita a inevitabilidade da hegemonia germânica; reduzir a dimensão de sua participação no processo de "atualização" das economias do antigo império soviético; tolerar a presença econômica européia na África e no Oriente Médio. Em contrapartida, a UE deverá conformar-se com a redução de sua participação econômica no hemisfério americano, que os Estados Unidos procurarão gradualmente (para diminuir o custo) estruturar em mercado regional cativo.

Se lograr esse equacionamento com a União Européia, Washington poderá concentrar suas energias no enfrentamento com o Japão. Este enfrentamento já se iniciou e as etapas que se sucederão nos próximos anos tornarão mais visíveis os contornos da Segunda Guerra Nipo-Americana.[31]

Como é notório, os produtos japoneses têm nos Estados Unidos seu principal mercado consumidor (em 1993, US$105,4 bilhões, ou seja, 29% do total das exportações japonesas). O enorme superávit japonês na balança comercial bilateral gera a energia requerida pelo crescimento continuado da economia japonesa.[32] Obviamente, isto cria séria dependência para o Japão, a qual, uma vez cessado o tratamento privilegiado de que se beneficiava mercê das contingências da Guerra Fria, passou a ser séria ameaça. Washington, aliás, já começou a traduzir em ações o conteúdo cominatório das intermináveis negociações comerciais. As autoridades norte-americanas estão impondo cada vez mais reduções às importações nipônicas e exigirão maior participação de empresas norte-americanas no mercado japonês, que ocupa atualmente o terceiro lugar em suas vendas, logo depois do Canadá.[33] O passo seguinte será

---

31 A designação de II Guerra Mundial induz a ignorar-se que o conflito entre os Estados Unidos e o Japão se iniciara muito antes do envolvimento norte-americano na conflagração européia e tinha causas inteiramente diversas. Prefiro por isso referir-me àquele conflito como a Primeira Guerra Nipo-Americana (1941-45).

32 Em 1993 o Japão registrou seu mais baixo nível de crescimento econômico nos últimos vinte anos: apenas 0,1%.

33 Além de recorrer à ameaça da “Super 301”, Washington passou, em 1994, a tentar impor ao Japão (e à China) o mecanismo denominado de “indicadores quantitativos” (*quantitative indicators*), para precisar, por exemplo, a percentagem de crescimento das exportações norte-americanas no mercado japonês para produtos determinados.

"competição agressiva" em terceiros mercados, quando o peso específico de superpotência será empregado em apoio a empreendimentos privados norte-americanos. Finalmente, os Estados Unidos procurarão interferir junto a fontes supridoras de insumos para o Japão.

Apesar de haver terminado a Guerra Fria, a conjuntura na Ásia Setentrional e Ásia Oriental leva os EUA a manterem grandes efetivos militares na região. Só em bases na Coréia do Sul, no Japão, em Guam (EUA) e na 7ª Esquadra há um total de 83.860 homens das 4 forças armadas norte-americanas.

De forma geral, a postura geoestratégica dos EUA no período pós-1990 pode ser simbolizada pela ampliação do conceito norte-americano de segurança nacional. Nas palavras de alto funcionário do Departamento de Estado, em 1995, "durante a Guerra Fria, a maioria das ameaças à segurança nacional provinha de agressão de Estado contra Estado [...]. Passamos agora a nos concentrar mais em fatores internos que podem desestabilizar governos. Estamos dando mais atenção a fatores que são sinais de alarme antecipados, como a fome e o meio-ambiente."

Além disso, ficou ainda mais acentuada a propensão norte-americana a aplicar o conceito de que "... , *porém alguns são mais iguais do que outros*."[34] Assim, por exemplo, os Estados Unidos:

- não pagam $164 milhões à ONU (total que reduziram adotando unilateralmente outros critérios de cálculo);

> No período pós-1990, ficou ainda mais acentuada a propensão norte-americana a aplicar o conceito de que "... , *porém alguns são mais iguais do que outros*."

34 George Orwell, em seu livro "Animal Farm" (traduzido no Brasil como "A Revolução dos Bichos").

- não admitem subordinar tropas norte-americanas a comando das Nações Unidas exercido por outro país;
- não assinaram o TAPT;
- assinaram a CPAQ, mas não admitem inspeções em território norte-americano nem a análise de amostras de produtos seus por outro país;
- exigiram "exceções" para aderir ao Tratado para Proibição de Minas Terrestres;
- não reconhecem a jurisdição de tribunais internacionais em relação a seus cidadãos.

O governo do Presidente George W. Bush, desde o começo, adotou diretrizes ainda mais acentuadas no sentido de atuação internacional claramente sobranceira. O "pensamento" do Governo Bush, que se está conformando como verdadeira "Doutrina Bush", afirma que os EUA não são apenas um "ator internacional" e sim a potência dominante no Mundo, mais predominante do que qualquer outra desde Roma. Conseqüentemente, os EUA estão em condições de reformular as normas, modificar as expectativas e criar novas realidades – através de demonstrações inequívocas e categóricas de vontade. Como disse o próprio Presidente Bush, "Vamos trabalhar junto (com outros países), porém, em primeiro lugar e acima de tudo, será o que for do interesse do nosso país."

Dentre os fatos concretos que confirmam essa orientação, podem ser citados: a firme decisão do Presidente e do Secretário de Defesa de implementar o programa de defesa anti-mísseis; o repúdio do Protocolo de Kyoto; a pressão para antecipação da ALCA para o ano de 2003 (que, contudo, não teve êxito em Quebec).

A conduta mais abertamente agressiva do governo norte-americano após os ataques terroristas de 11/Set/2001, qualificada como "Guerra ao Terror", iniciou-se com o ataque ao Afeganistão e a destruição do regime talibã. Posteriormente "formalizada" na Diretriz de Ação Preventiva (Jun/2002), culminou no ataque ao Iraque (Mar/2003) e recebeu nova amplitude no discurso de posse do Presidente Bush (Jan/2004) com o anúncio de uma campanha para implantar a liberdade democrática em todo o planeta.

3.1.2. União Européia[35] e OTAN

A União Européia (UE) está atualmente composta por 25 países membros: Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslováquia. Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grã-Bretanha, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polônia, Portugal, República Checa e Suécia.

Há dois outros grupos de países que poderão vir a ingressar na UE, a saber:

- Suíça e Turquia, que já formalizaram seu pedido de ingresso; a entrada da Noruega ainda depende, para se efetivar, do resultado de novo plebiscito a ser realizado dentro em breve[36];

---

35 A União Européia é também examinada na Unidade III – Relações Econômicas Internacionais Pós-Guerra Fria.

36 O eventual ingresso da Suíça está atualmente suspenso, devido ao resultado negativo de plebiscito submetendo à consideração nacional a iniciativa do governo federal. A admissão da Turquia continua bloqueada pela Grécia em conseqüência do impasse em Chipre. Chipre, por sua vez, representa problema difícil para a UE, cujos membros não reconhecem a chamada "República Turca de Chipre".

- Albânia, Bulgária e Romênia, que consideram seus ingressos como objetivo de médio prazo.

O processo de integração européia (ocidental), de que 1992 (Tratado de Maastricht) representaria o fecho de ouro, era o complemento econômico do mecanismo militar da OTAN.

Com o desaparecimento da URSS, essa integração deixou de ser meio para atingir um objetivo e tornou-se um fim em si mesma. Em conseqüência, acentuaram-se (ou tornaram-se mais visíveis) as diversidades de motivações dos atuais integrantes da União Européia para desejar a admissão de novos membros. A necessidade de absorver as economias da Europa Central e Oriental criou enorme pressão sobre os membros da UE, muito especialmente para a antiga República Federal da Alemanha[37] no esforço de integração plena da destroçada economia da ex-República Democrática Alemã numa Alemanha "re"unificada[38]. Até iniciar-se a reunificação alemã, o Governo alemão-ocidental havia procurado conter o ritmo de crescimento econômico da República Federal da Alemanha, a fim de evitar maior influxo de imigrantes que seriam requeridos como mão-de-obra suplementar (*gästarbeiter*). Uma vez começado o processo de reunificação, aquela diretriz teve de ser

---

37 Observe-se, por exemplo, que a participação da Alemanha no comércio mundial de 12,3% em 1990 caiu para 9,8% em 1994.

38 A preocupação de Bonn por evitar o termo "reunificação", insistindo por "unificação", tem duas explicações: para não reacender as memórias do III Reich, e, menos perceptível, porque a verdadeira reunificação, no entendimento "secreto" alemão, só se dará com a recuperação dos territórios a leste da linha (dos rios) Oder-Neisse. Aliás, cabe ressaltar a situação de Königsberg, que foi capital da antiga Prússia Oriental, e que hoje constitui um enclave russo entre a Lituânia e a Polônia, com o nome de Kaliningrado; esse enclave tem enorme importância estratégica por ser o único porto "russo" no Mar Báltico aberto durante todo o ano.

invertida diametralmente, para rapidamente elevar o padrão de vida da economia da ex-República Democrática Alemã e evitar maciça migração populacional para a parte ocidental da “nova” Alemanha.

Analogamente, a aceleração dos processos de admissão à UE dos países-membros da praticamente defunta AELC (EFTA) decorreu da necessidade de melhor habilitar a UE a promover a recuperação econômica dos antigos países-satélites da URSS, para desestimular suas populações de emigrar para as áreas de maior prosperidade situadas a Oeste.

Presentemente, persiste a incógnita sobre os limites desse processo “generoso” de recuperação das economias obsoletas da Europa Central e Oriental. Mais ainda, é difícil estimar quando chegará a vez das ex-repúblicas soviéticas européias, especialmente a Bielo-Rússia, a Ucrânia e a própria Federação Russa. Convém apenas assinalar aqui que a ajuda econômico-financeira que os Estados Unidos vêm-se empenhando por dar a esses três países, embora a curto prazo vise a reforçar a posição de suas lideranças “democráticas” diante de opositores “autoritários”, a médio e longo prazo tem por finalidade evitar que esses países gravitem com demasiada rapidez para a órbita da União Européia.

> A ajuda econômico-financeira que os Estados Unidos vêm-se empenhando por dar a Bielo- Rússia, Ucrânia e Federação Russsa a médio e longo prazo tem por finalidade evitar que esses países gravitem com demasiada rapidez para a órbita da União Européia.

Aliás, dada a velocidade com que se efetivou o processo de reunificação (na prática, bem antes dos 10 anos inicialmente previstos), a Alemanha atualmente encara com mais confiança (se não mesmo com interesse ativo) a perspectiva de “absorção” das economias da

Europa Central e Oriental. Essa problemática é tornada ainda mais complexa pelo inegável aumento do poder da Alemanha em relação aos demais membros da UE. Na consolidação da hegemonia germânica reside a chave do futuro desempenho da UE como centro de poder na etapa histórica recém-iniciada.[39] Por outro lado, pode-se antever que a UE será o arcabouço jurídico-institucional que permitirá o exercício pacífico dessa hegemonia.

A União Européia estará ocupada, por muitos anos ainda, com a "absorção" dos demais países europeus (da ex-Área Européia de Livre Comércio, do ex-Bloco Soviético, da ex-Federação Iugoslava e alguns países menores).[40] Ao mesmo tempo, terá de posicionar-se em relação aos dois outros centros de poder na disputa pelas fontes de insumos básicos e de mercados consumidores. Além disso, seu relacionamento

---

39 Convém observar que existe pressão de alguns dos membros da UE, principalmente os "mediterrâneos", no sentido de reduzir a ênfase que vem sendo atribuída aos esforços para a "atualização" das economias da Europa Central e Oriental a fim de poder-se dedicar mais recursos ao "auxílio desenvolvimentista" para os países da África Setentrional. Essa pressão decorre de duas preocupações distintas: (a) o aumento do poder relativo da Alemanha em decorrência do processo de absorção das economias do leste europeu e (b) o perigo crescente de tomada do poder nos países norte-africanos por grupos que pregam o fundamentalismo islâmico. Um primeiro resultado daquela pressão foi a convocação de conferência em 1995 para debater e adotar programas de auxílio (sob diferentes formas) aos países da África Setentrional. Há também que considerar as grandes dificuldades para acomodar, no âmbito da UE, os sentimentos "nacionalistas" dos seus membros. Um bom exemplo é o uso obrigatório de todos os idiomas oficiais nos documentos da UE: como são 12, as combinações possíveis de tradução somam 132.

40 Vale consignar que o desemprego nos países da UE está quase atingindo a média de 11% (na França está [Out/95] em 20%), embora a Comissão Européia preveja que em 1996 o conjunto atingirá patamar de crescimento econômico de 3% ao ano.

com os EUA ainda enfrentará as crescentes complicações decorrentes do empenho europeu por maior autonomia no âmbito militar, dentro e fora da OTAN.

A magnitude da tarefa com que se depara a UE pode ser avaliada, em termos puramente econômicos, tomando-se por base as dificuldades que a Alemanha ainda enfrenta para integrar à pujante economia da sua parte ocidental (ex-República Federal da Alemanha) a obsoleta economia da parte oriental (ex-República Democrática Alemã). Mas o problema tem dimensão ainda mais complexa.

Internamente, o processo de integração **política** dos membros da UE passa necessariamente pelo desequilíbrio surgido com a unificação alemã; a hegemonia da Alemanha volta a ser a questão crucial para o futuro do continente europeu. A Grã-Bretanha, como era previsível, tem resistido de forma renitente ao ritmo e à intensidade da abolição das prerrogativas de soberania nacional no âmbito da União. A França vinha encabeçando, com o apoio da (então) República Federal da Alemanha, a campanha pela "Europa sem fronteiras". Entretanto, a unificação alemã está obrigando Paris a rever aquela orientação, com a evidência crescente de liderança ativa por parte da Alemanha não só no que se refere à evolução da UE, mas sobretudo no seu comportamento internacional.[41]

Internamente, o processo de integração política dos membros da UE passa necessariamente pelo desequilíbrio surgido com a unificação alemã; a hegemonia da Alemanha volta a ser a questão crucial para o futuro do continente europeu.

[41] Neste contexto é relevante registrar três fatos:

Externamente, a UE terá de disputar com os dois outros centros de poder a preservação, conquista ou ampliação de fontes de insumos básicos e de mercados consumidores.

Externamente, a UE terá de disputar com os dois outros centros de poder a preservação, conquista ou ampliação de fontes de insumos básicos e de mercados consumidores. A prevalecer a concepção estratégica alemã, os esforços da UE deverão ser dirigidos para Leste, numa irônica reedição do histórico "*Drang nach Osten*" ("Marcha para o Leste") da primeira metade deste século. Desta feita, porém, não mais haveria a oposição da Grã-Bretanha, parceira e beneficiária que seria dessa expansão. Por outro lado, movendo-se nesse sentido a UE poderá reduzir ao mínimo indispensável as frentes de atrito direto com o Japão. Os choques com os Estados Unidos, entretanto, serão mais numerosos e intensos, pela coincidência de "alvos" extra-continentais. Aliás, é importante ter-se presente que, se a ampliação e consolidação do poderio econômico da UE, tendo a Alemanha como centro, puderem ser estendidas aos países de toda a Europa Central e Oriental, cri-

1. Em Jul/94, a corte constitucional (no particular, equivalente ao STF) decidiu que, com o beneplácito do parlamento (Bundestag) em cada caso, as forças armadas alemãs podem participar de operações de paz patrocinadas pela ONU.
2. As forças armadas alemãs (Bundeswehr), com efetivo de 340.000 homens, são as maiores dentro da União Européia.
3. As forças armadas estão sendo reorganizadas em dois tipos de unidades: as que serão precipuamente dedicadas à defesa territorial (como era o conjunto das Bundeswehr durante toda a Guerra Fria) e as que serão estruturadas para integrar uma força de reação-rápida (ou pronto emprego), com efetivo de 50.000 homens. Destas últimas algumas estariam em condições de integrar o Corpo de Reação-Rápida da NATO em 1997.

ar-se-á um gigante econômico duas vezes maior do que as economias dos EUA e do Japão somadas.

Como é sabido, a Organização do Tratado do Atlântico Norte foi criada para se contrapor à ameaça representada pelo Pacto de Varsóvia. Quando este se dissolveu, como uma das seqüelas do esfacelamento da União Soviética, muitos observadores consideravam inevitável a dissolução, em curto prazo, da OTAN. Comentava-se até, em tom jocoso, que a organização passara a ser um anacronismo: "uma aliança militar em busca de um inimigo". Contudo, logo se constatou que tanto os EUA como seus aliados europeus haviam decidido adotar um processo de expansão da OTAN. Esse processo, que os dirigentes da organização preferem qualificar como sendo de "ampliação", se desenvolve através da admissão gradual de novos membros e da definição de novas missões.

Pelo Tratado de Washington, assinado em 1949, os 12 países membros da OTAN eram Bélgica, Canadá, Dinamarca, EUA, França, Grã-Bretanha, Holanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Portugal. Portugal foi aceito, apesar de ainda ter um regime autocrático (Salazarismo), devido à enorme importância estratégica que na época tinha o arquipélago dos Açores. A França, por decisão do General De Gaulle ao assumir a presidência, continuou integrando a aliança, mas não aceitava a cadeia de comando da organização.

Em 1952 foram admitidas na OTAN a Grécia e a Turquia, apesar da sua grave controvérsia em torno de Chipre e da fronteira marítima no Mar Egeu, por sua importância estratégica no quadro do enfrentamento com o Bloco Soviético e a Iugoslávia.

Embora os aliados mantivessem poderosos efetivos no território alemão ocidental, somente em 1955 a República Federal da Alemanha

A OTAN enunciou como seus objetivos geoestratégicos nessa etapa pós-Guerra Fria, dentre outros: estimular a continuidade do processo democrático nos outrora membros do "império soviético"; inibir ou reduzir o potencial de agressões entre esses países; e coibir eventuais desígnios "revisionistas" da Rússia.

foi incorporada formalmente à aliança militar, a despeito dos duros protestos e ameaças do governo soviético.

Em 1982, após a morte de Franco e a redemocratização da Espanha como monarquia parlamentarista sob o Rei Juan Carlos, o país foi admitido na aliança.

A partir do fim da Guerra Fria e tendo sido decidida a manutenção da OTAN sob novas concepções político-militares, iniciaram-se as conversações para que nela fossem admitidos os países da Europa Central e Oriental que haviam sido "satélites" ou "repúblicas" da antiga União Soviética. A Federação Russa se opôs a essa expansão, em graus variados de intensidade conforme o caso. Só em 1999 foram admitidos na OTAN os três primeiros países desse grupo, a saber: Hungria, Polônia e República Tcheca. Em 2004 foi aprovado o ingresso da Eslovênia.

Aos atuais 21 países-membros da OTAN desejam juntar-se ainda Bulgária, Eslováquia, Romênia, Estônia, Letônia, Lituânia, Albânia e ERIMacedônia. Embora a organização tenha declarado publicamente que "a porta continua aberta" e prossigam conversações a esse respeito, não existe previsão de data para o ingresso de qualquer desses países.

Na reformulação de suas missões, a OTAN enunciou ostensivamente como seus objetivos geoestratégicos nessa etapa pós-Guerra Fria, dentre outros: (a) estimular a continuidade do processo democrático nos outrora membros do "império soviético"; (b) inibir ou reduzir o

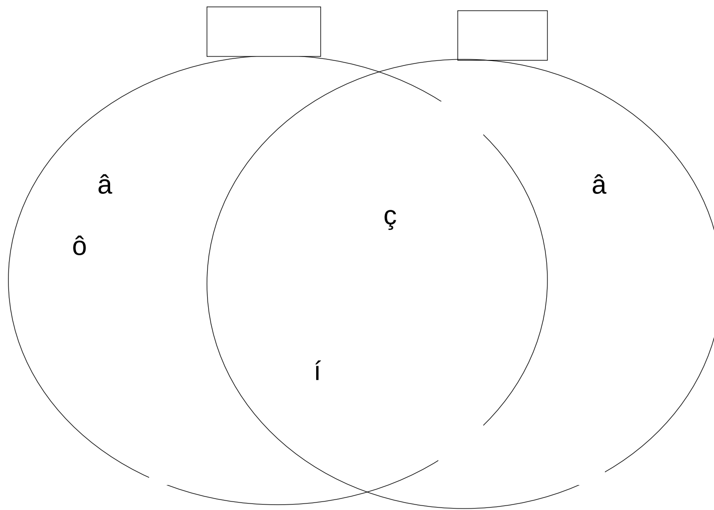
potencial de agressões entre esses países (que existia historicamente); e (c) coibir eventuais desígnios "revisionistas" da Rússia.

Uma análise objetiva, contudo, leva à conclusão de que há outro objetivo, talvez até mais importante e obviamente jamais confessado: aumentar o mercado consumidor de material de emprego militar para o complexo industrial da UE, dos EUA e do Canadá, e, ao mesmo tempo, inviabilizar ainda mais o parque industrial "bélico" da Federação Russa.

Do ponto de vista dos EUA, a expansão da OTAN produz ainda um efeito que favorece os interesses globais norte-americanos: a expansão da OTAN contribui para a concentração dos esforços da UE em direção ao Leste, deixando assim os Estados Unidos com mais liberdade para conduzir seu enfrentamento geoestratégico com o Japão.

Alguns observadores têm aventado que a OTAN, inclusive nesse processo de expansão, seria o braço armado da política externa dos EUA e da UE. Não concordo com tal interpretação, não só pelas divergências já evidenciadas em alguns episódios críticos (Bósnia, Kossovo etc.), como pelo empenho, assinalado anteriormente, com que a UE busca constituir forças armadas "autônomas".

Embora a UE e a OTAN tenham tido origens diferentes e seus objetivos fossem também diversos, não pode deixar de haver numerosos aspectos de superposição entre as duas. A figura e o quadro que se seguem ilustram esses círculos secantes. O fato tem especial relevância na tendência já assinalada de crescente afirmação da "personalidade militar" da UE, com a implementação de uma Política Européia de Segurança Comunitária (PESC) e a criação da Força Européia (Euroforça).



* Excluiu-se da Política Européia de Segurança Comunitária.

A partir de 2000, tornaram-se mais intensos os esforços da UE no sentido de dispor de forças armadas próprias, independentemente da OTAN. Além da ativação da União Européia Ocidental (UEO) e do aumento da capacidade operacional do Eurocorpo, foi decidida a criação da Euroforça, que deverá contar com 100.000 homens em 2003. Não obstante, ainda não é possível determinar a efetiva capacidade logística com que contará essa força para ser empregada na periferia da UE. As intervenções na região balcânica revelaram, até hoje, que as forças armadas européias integradas na OTAN continuam dependentes do apoio logístico dos EUA.

> A partir de 2000, tornaram-se mais intensos os esforços da UE no sentido de dispor de forças armadas próprias, independentemente da OTAN. Além da ativação da e do aumento da capacidade operacional do Eurocorpo, foi decidida a criação da Euroforça.

	OTAN	OTAN & UE	UE
1		Alemanha	
2		Bélgica	
3		Dinamarca*	
4		França	
5		Grã-Bretanha	
6		Grécia	
7		Itália	
8		Luxemburgo	
9		Países Baixos	
10		Portugal	
11		Espanha	
12	Rep. Checa		Áustria
13	Hungria		Finlândia
14	Islândia		Irlanda
15	Noruega		Suécia
16	Polônia		
17	Turquia		
18	EUA		
19	Canadá		

* Excluiu-se da Política Européia de Segurança Comunitária da UE.

À parte as considerações relacionadas com a UE e com a OTAN, é interessante observar como alguns países, membros de ambas as entidades, vêm procurando manter o nível qualitativo de suas forças armadas diante de orçamentos de Defesa mais reduzidos com o fim da Guerra Fria. Um bom exemplo disso é a forma pela qual o Exército britânico equacionou suas dificuldades atuais. Tal como nos demais países tecnificados, a doutrina militar britânica considera haver três missões essenciais: Defesa, Dissuasão e Gerenciamento de Crises. Esta última, na sua feição pós-moderna, compreende os conceitos de engajamento preventivo, intervenção humanitária e manutenção, construção e/ou imposição da paz.

De um efetivo total de 110.000, o Exército britânico mantém fora do país 52.810 homens, distribuídos da seguinte maneira: Irlanda do Norte – 15.000; Gibraltar – 230; Alemanha – 17.800; Bósnia – 4.500; Kossovo – 10.500; Chipre – 2.300; Brunei – 1.000; Belize – 80; Falklands – 800, e 2.050 em 25 outros países.

Outro fato que merece menção especial é a política que a Alemanha vem adotando de forma gradual mas sistemática de "internacionalização" da sua capacitação militar. Essa conduta é coerente com o papel de liderança da Alemanha no âmbito da UE. Os principais aspectos desse processo são:

- ampliação das missões da Bundeswehr, através de interpretações sucessivas de dispositivos legais e constitucionais;
- implementação de concepções pós-modernas;
- a partir de 1994, a Bundeswehr pode atuar militarmente fora do âmbito estipulado para a OTAN e para a UEO.

A partir da Reunião de Cúpula da OTAN, realizada em Bruxelas em Jun/2003, o processo de "autonomia" que pareciam buscar os membros europeus da OTAN sofreu nítido retrocesso. Nessa reunião houve amplo endosso das proposições dos EUA, sobretudo com a reorganização de comandos e bases para permitir à OTAN "maior agilidade na resposta a conflitos regionais em qualquer parte do Mundo". Cumpre também assinalar a decisão de criar uma Unidade de Operações Especiais, com efetivo de 21.000 homens, destinada a "combates de alta intensidade" e a operações de "entrada forçada" (ataque sem declaração de guerra), bem como a servir de foco para a adaptação das forças européias ao Pós-Modernismo Militar.

3.1.3. Japão

> As características da sociedade e da economia do Japão fazem com que as empresas nipônicas coloquem o fator crescimento acima do fator lucro (ao inverso, por exemplo, das empresas norte-americanas).

As firmes tradições japonesas não impedem os avanços tecnológicos nem estes acarretam o abandono daquelas. As características da sociedade e da economia do Japão fazem com que as empresas nipônicas coloquem o fator crescimento acima do fator lucro (ao inverso, por exemplo, das empresas norte-americanas). Essa peculiaridade obriga o sistema bancário a manter faixa muito larga entre os juros pagos aos poupadores e os cobrados pelos tomadores de empréstimos. A eficiência do sistema produtivo japonês está baseada em altas taxas de poupança e baixos índices de consumo, de modo que a produção tem que destinar-se fundamentalmente a mercados externos. De qualquer forma, a economia japonesa teria de ser orientada para a exportação porque, embora com grande massa populacional, padece de carência quase absoluta de insumos básicos em seu próprio território.

Tal como ocorreu na Europa, o fim da Guerra Fria fez desaparecer em relação ao Japão a motivação político-militar para a estratégia norte-americana, restabelecendo a primazia da motivação essencialmente econômica. A fabulosa recuperação da economia japonesa, sem ignorar os méritos próprios do povo japonês, só foi possível graças à proteção militar e ao patrocínio econômico proporcionados pelos Estados Unidos. Entretanto, tendo o Japão deixado de ser o baluarte no Pacífico Oriental contra o inimigo soviético (já que o perigo chinês há muito perdera substância), Washington não mais encontra justificativa para suportar os prejuízos econômicos da expansão que fomentara.

Tóquio, por seu lado, passa a ver a crescente oposição norte-americana à sua expansão continuada como hostilidade injustificável e ameaçadora de sua "sobrevivência nacional". Restabelece-se assim a histórica percepção japonesa da vocação hegemônica dos Estados Unidos, que obriga Tóquio a adotar medidas concretas para assegurar o acesso às fontes supridoras de matérias-primas e aos mercados para a produção industrial (e, crescentemente, de serviços).

Para o Japão a radical transformação do panorama geoestratégico a partir de 1990 criou necessidade de reajustes e redirecionamentos muito mais urgentes e vitais. Tóquio sabe que precisa assegurar o acesso a fontes supridoras e a mercados consumidores não apenas **sem a proteção norte-americana**, mas cada vez mais **contra os interesses econômicos dos Estados Unidos**.

Tóquio sabe que precisa assegurar o acesso a fontes supridoras e a mercados consumidores não apenas sem a proteção norte-americana, mas cada vez mais contra os interesses econômicos dos Estados Unidos.

No Japão jamais se criaram ilusões sobre a permanência imutável do relacionamento privilegiado de que desfrutavam com os Estados Unidos.[42] Mesmo enquanto procuravam extrair as maiores vantagens possíveis dessa situação *sui generis*, as autoridades japonesas prepara-

---

[42] Pode-se debater *ad aeternitatem* a que se deve essa clareza de percepção a longo prazo. A explicação mais plausível é a de que, dado o arraigado nacionalismo (e racismo) nipônico, a proteção norte-americana, por mais benéfica que fosse para o desenvolvimento econômico japonês, sempre foi ressentida. Portanto, os japoneses não apenas anteviam como desejavam o término de situação que no fundo sentiam como humilhante.

vam-se para o momento inevitável em que os condicionamentos do comportamento internacional retornariam à normalidade geopolítica.

Muito tem-se falado e escrito sobre as conseqüências que o desenlace da Primeira Guerra Nipo-Americana teve para a maneira pela qual a nação japonesa via seu papel no mundo. Surgiram assim diversos **mitos** sobre o Japão, que examinaremos dentro em pouco, mas dos quais gostaria de destacar aqui dois dos maiores: o primeiro é o de que o bombardeio nuclear de Hiroshima e Nagasaki criara no povo japonês aversão visceral pela posse de armas nucleares; o segundo é de que o Japão abolira definitivamente do seu elenco de opções nacionais o recurso à guerra. Na verdade, a bomba atômica forneceu à nação japonesa, que já estava irremediavelmente liquidada em termos militares, a oportunidade ímpar de encontrar (para si mesma) causa quase sobre-humana que explicava sua derrota. Por outro lado, o fracasso em 1945 apenas serviu para mostrar aos dirigentes japoneses os erros cometidos na condução do país em seu enfrentamento com os Estados Unidos. E o Japão, como qualquer nação, só poderá renunciar à ação bélica como opção (por mais indesejável que seja) se renunciar à sua própria condição soberana.

Não quer isso dizer que o povo japonês anseie pela guerra ou que seus dirigentes sejam belicistas compulsivos. Eles têm perfeita noção de que a guerra é a menos produtiva das formas de confrontação humana. Entretanto, a dinâmica da economia japonesa obriga o país a comportamento imperialista. Durante a Guerra Fria, a expansão econômica japonesa, porque feita sob a égide e com o endosso dos Estados Unidos, não foi encarada como conduta imperialista. A constatação de que o Japão parecia haver conquistado pela via do comércio o que não

lograra pela força das armas era feita em tom semi-jocoso. Agora, porém, não há como ignorar a realidade geopolítica.

Compelido pelas restrições progressivas impostas pelas Estados Unidos, o Japão terá de encontrar compensação para a perda parcial, ou mesmo quase total, do mercado norte-americano. Como nos anos 30 e 40, o alvo imediato desse empreendimento será sua própria vizinhança Ásia Setentrional, Ásia Oriental e Sudeste Asiático com possível extensão à Oceania e ao Pacífico Sul.[43] Contudo, tal como ocorreu com a *Great Asia Co-Prosperity Sphere*, mesmo que o Japão consiga incorporar à sua "área econômica exclusiva" economias atualmente competidoras, sobretudo Coréia do Sul e Formosa, isto não será suficiente para atender a seus requisitos essenciais. A necessária expansão japonesa na Ásia e especialmente na China, com seu caráter intrinsecamente excludente, será percebida pelos Estados Unidos como agressiva ação nipônica para "expulsá-los fisicamente do Pacífico", reativando histórica fobia norte-americana.[44] Essa percepção agravará o problema crucial para o Japão de seu abastecimento de petróleo, predominantemente centrado no

---

43 Além de vultosos investimentos na Austrália, de fácil explicação econômica, o Japão tem-se empenhado por manter significativa presença diplomática e assistencial nos pequenos Estados insulares do Pacífico Central e do Pacífico Sul. Tendo em vista o baixíssimo nível de renda nesses países e sua reduzida base populacional, não há como justificar, do ponto de vista estritamente econômico, os recursos assim despendidos. Essa conduta, porém, se explica com absoluta clareza se vista como preparatória do papel que a região terá na futura confrontação político-militar com os EUA.

44 Embora ainda em escala modesta, já se observa tendência nesse sentido: de 1985 a 1993 do total das exportações japonesas para a Ásia Oriental subiram de 24 para 36% (US$42,3 bilhões para 131 bilhões), enquanto para os Estados Unidos caíram de 37 para 29% (US$65,3 bilhões para 55,4 bilhões).

Oriente Médio. Esta extensa linha de comunicação marítima é portanto vital para o Japão, que não dispõe de recursos navais para protegê-la.

A necessária expansão japonesa na Ásia e especialmente na China será percebida pelos Estados Unidos como agressiva ação nipônica para "expulsá-los fisicamente do Pacífico", reativando histórica fobia norte-americana.

Surge assim a necessidade do estabelecimento de relacionamento muito especial com a **Índia**, que tende rapidamente a consolidar e ampliar sua posição hegemônica na Ásia Meridional. Para a Índia, o Japão poderá ser excelente fonte de investimentos e de tecnologias de ponta. Uma aliança ampla com Tóquio proporcionará a Nova Delhi o componente em seu esquema geoestratégico que, de certa forma, desempenhava antes a URSS. O fortalecimento da Índia como potência ascendente proporcionará ao Japão, além de razoável fonte de insumos básicos, mercado consumidor que, apesar do baixo nível de renda per capita atual, pode expandir-se em prazo relativamente curto.

Esse tipo de vinculação com a Índia terá também importante efeito catalisador para o desenvolvimento das relações com os países do Sudeste Asiático, muito especialmente com a **Indonésia**. Esta poderá, graças a relacionamento estreito com o Japão, completar o esquema de proteção da rota petroleira do Oriente Médio ao Japão, garantindo a livre passagem pelo Estreito de Málaca[45] e pela rota alternativa do Estreito de Lombok.[46] É claro que, ante tal desdobramento, os Estados

45 Esta estratégica passagem marítima está situada entre a península malaia (Malásia) e a Ilha de Sumatra (Indonésia).

46 Trata-se da passagem do Oceano Índico para o Mar de Java, junto à ilha de Lombok, na Indonésia. Na verdade, esta só seria alternativa em caso extremo, pois acrescenta cerca de mil milhas náuticas à rota para o Japão.

Unidos tratarão de estimular o aumento do poder nacional de seu tradicional aliado na região, a Austrália, onde persiste grande temor de eventual renascimento do expansionismo indonésio.

Os demais países serão inevitavelmente "alvos" nessa porfia tripartite. Diferentes circunstâncias determinarão que tipo de "alvo" será cada um deles e, conseqüentemente, quais os limites de que disporá para sua atuação individual, cabendo sobretudo distinguir a categoria das potências ascendentes.

Como mencionei, criaram-se vários mitos sobre o Japão, que é importante desfazer para a correta avaliação de seu Poder Nacional, bem como de uma apreciação da sua real capacidade militar, especialmente no contexto do enfrentamento com os Estados Unidos, gradual mas inexorável. Para tanto, vamos procurar, à luz das peculiaridades da cultura nipônica e da constatação de certos fatos pouco conhecidos ou divulgados, desfazer algumas noções sobre o Japão, sobre a nação japonesa, que são tão comuns quanto equivocadas:

1. O Japão não tem forças armadas

A chamada "Força de Auto-Defesa de Japão" (*Japan Self-Defense Force*), com seus três componentes (Força de Auto-Defesa Terrestre, Marítima e Aérea), é muito maior do que, por exemplo, as Forças Armadas do Brasil, dispondo de equipamento altamente sofisticado. O orçamento militar japonês era, no final da década de 80, o **terceiro** no mundo, tendo, com a implosão da URSS, passado para o **segundo lugar**, onde se mantém até hoje.

O orçamento militar japonês era, no final da década de 80, o **terceiro** no mundo, tendo, com a implosão da URSS, passado para o **segundo lugar**, onde se mantém até hoje.

2. O Japão é impotente para defender suas próprias águas.

Estimulada pelos Estados Unidos, a Força de Auto-Defesa Marítima estendeu para raio de 1.000 milhas náuticas sua zona de atuação defensiva. Além disso, sua Guarda Costeira dispõe de recursos que fariam inveja à maioria das Marinhas de Guerra do mundo. Por exemplo, ela dispõe de 100 aeronaves EP-3 "Orion" e abriu concorrência para aquisição de 2 aeronaves quadrirreatores de detecção eletrônica com autonomia para voar do Japão até o Estreito de Málaca e retornar sem reabastecimento.

3. O Japão não dispõe de efetivos militares.

A percentagem dos efetivos militares (excluindo as reservas) sobre a população nacional é de **0,22% no Japão**, comparada com 0,16% na Índia, 0,17% na Indonésia, 0,29% na China, 0,43% na Austrália, 0,89% nos Estados Unidos e **0,18% no Brasil**.

4. O Japão carece de indústria de armamentos.

Além de fabricar sob licença grande quantidade de material de emprego militar altamente sofisticado, abrangendo aviões de combate supersônico, desenvolveu vários projetos exclusivamente nacionais, inclusive de três tipos de tanque pesado (main battle tank) e, ultimamente, modelo altamente sofisticado de viatura mecanizada para combate de infantaria (VMCI).[47] Observe-se também que as diretrizes de

---

47 Há nove anos começou a ser utilizado modelo de submarino miniatura ("midget") desenvolvido no Japão, o Shinkai 6.500, com tripulação de 3 homens, declaradamente "para fins de pesquisa". Até hoje nenhum outro submersível tripulado consegue ir tão fundo quanto ele (6.500 metros). Além de representar tecnologia de ponta com possível aplicação industrial para extração de nódulos de manganês na

aquisição e desenvolvimento de material de emprego militar são coordenadas pelo Ministério de Indústria e Comércio (MITI), revelando clara orientação pela auto-suficiência (até mesmo optando por soluções economicamente muito mais dispendiosas).

As diretrizes de aquisição e desenvolvimento de material de emprego militar são coordenadas pelo Ministério de Indústria e Comércio (MITI), revelando clara orientação pela auto-suficiência.

5. O Japão carece de tecnologias de ponta no campo militar

O Japão desenvolveu radares e outros equipamentos eletrônicos tecnicamente superiores aos norte-americanos, desenha e fabrica satélites artificiais e vetores para seu lançamento, domina todo o ciclo nuclear, desenvolve ativa pesquisa em materiais novos e em meios não-convencionais de propulsão, inclusive marítima. Observe-se que o Japão predomina em eletrônica (especialmente no que se refere à miniaturização) e equipamentos e dispositivos de computação (hardware), embora na produção de programas para computadores (software) os EUA ainda detenham a supremacia mundial — setores que balizam a nova revolução tecnológica, em especial no campo militar.

6. O Japão está constitucionalmente impedido de transformar-se em grande potência militar

O famoso Artigo 9 da Constituição japonesa estabelece que:

---

faixa de 4.300 a 5.200 metros de profundidade, submarinos desse tipo poderiam ter sistemas de armas acoplados na parte externa, tornando-se assim arma poderosíssima.

"Aspirando sinceramente por uma paz internacional baseada na justiça e na ordem, o povo japonês renuncia à guerra como direito soberano da nação e à ameaça ou ao uso da força como meio para resolver disputas internacionais.

"A fim de atingir o objetivo do período anterior, jamais serão mantidas forças de terra, mar e ar, bem como qualquer outro potencial bélico. O direito de beligerância do Estado não será admitido."

Comparem-se estes termos com o tamanho da "Força de Auto-Defesa do Japão", com o orçamento militar japonês (cerca de US$ 33 bilhões em 1991, crescendo anualmente na ordem de quase 6% em termos reais).

Ademais, interpretações jurídicas por tribunais nipônicos já praticamente tornaram letra morta aquele dispositivo constitucional. Assim, acórdão da Suprema Corte no "caso Sunakawa" (1959) afirmou que

> *Naturalmente, (o Artigo 9) não nega, de forma alguma, o inerente direito à autodefesa, que nosso país possui como nação soberana, e o pacifismo de nossa Constituição jamais dispôs quer a falta de defesa (impotência), quer a não-resistência.*

A única razão pela qual o Artigo 9 ainda não foi emendado formalmente é porque ele proporciona ao Japão o melhor de dois mundos: a obrigatorie-

O Artigo 9 proporciona ao Japão: a obrigatoriedade constitucional de dizer "não" a pressões norte-americanas por atuação no campo militar julgada inconveniente por Tóquio e a capacidade de dizer "sim" a esquemas de "militarização" quando convierem aos interesses nacionais nipônicos.

dade constitucional de dizer "não" a pressões norte-americanas por atuação no campo militar julgada inconveniente por Tóquio e a capacidade de dizer "sim" a esquemas de "militarização" quando convierem aos interesses nacionais nipônicos. Em 26/Jul/2003, por exemplo, foi aprovada legislação que autorizou o envio de tropas para zona de combate (Iraque).

7. O Japão carece de "vontade nacional" para voltar a ser grande potência militar.

A continuada expansão econômica é vital para a sobrevivência do Japão. Para assegurá-la, o Japão empregará todos os meios e recursos, inclusive a guerra, por mais indesejável que esta seja.[48]

8. O povo japonês tem horror insuperável à arma nuclear.

Como observamos, os efeitos que o lançamento de bombas atômicas sobre Hiroshima e Nagasaki tiveram sobre a "atitude" do povo japonês são incorretamente avaliados. Por um lado, em termos de quantidade de vítimas, os anteriores bombardeios estratégicos dos grandes centros urbanos japoneses causaram número muito superior de mortes e, de qualquer modo, pela concepção filosófico-cultural nipônica, essas estatísticas pouco significavam, já que a honra era mais importante do

---

[48] No que se refere à estrutura essencial dos órgãos do Estado para o exercício do poder nacional no campo externo, a maior deficiência do Japão está na área de inteligência, especialmente política e militar. As grandes empresas japonesas dispõem de excelentes "serviços de inteligência econômica" e, dadas as características *sui generis* do Japão, será fácil integrar essa capacidade a um sistema nacional de inteligência que venha a ser formalmente estabelecido (como deve ocorrer no futuro próximo).

que a vida. Por outro lado, a crescente percepção de que o povo japonês estava caminhando para uma derrota que lhe seria inexoravelmente infligida **por outra raça** era praticamente insuportável. Nessas condições, o uso de uma arma tão **sobre-humanamente** poderosa introduziu uma nova **explicação** para a derrota, tornando-a aceitável. Aliás, tudo isso é confirmado por quem visita Hiroshima: não há qualquer menção aos Estados Unidos como o inimigo, como o país que lançou a bomba; ao contrário, todas as referências à destruição sofrida ali são estruturadas para dar a impressão de que se tratou de um fenômeno sobrenatural.[49] O programa nuclear japonês abrange dezenas de usinas termelétricas nucleares, que geram estoque de plutônio para armas nucleares (em 1999, estavam estocadas 29 toneladas).

> Os efeitos que o lançamento de bombas atômicas sobre Hiroshima e Nagasaki tiveram sobre a "atitude" do povo japonês são incorretamente avaliados.

Além dos pontos mencionados, cabe destacar em especial a "legitimação progressiva" da capacitação militar do Japão. Esse processo se desenvolve ao longo de várias linhas, como, por exemplo, as interpretações sucessivas do Artigo 9º da Constituição, vários acordos no âmbito da aliança militar com os EUA e a crescente participação em Forças de Paz.

> Em Hiroshima, todas as referências à destruição sofrida ali são estruturadas para dar a impressão de que se tratou de um fenômeno sobrenatural.

49 O programa nuclear japonês faz amplo uso de reatores do tipo fast-breeders, que produzem plutônio de tipo inadequado para a geração de eletricidade, mas sim utilizável para a fabricação de armas nucleares. Em 1999, o Japão possuía 29 toneladas desse tipo de plutônio.

A vitória eleitoral, em 2001, que levou Junichiro Koizumi ao cargo de Primeiro Ministro, pode ser considerada reflexo dos anseios do povo japonês por ver seu país passar a ter todas as características de um Estado-Nação normal. Como prometera na campanha, logo após assumir a Chefia do Governo Koizumi adotou medidas e assumiu posturas que caracterizam um "neo-nacionalismo" nipônico. Isso é simbolizado pela visita feita (13/AGO/01) por Koizumi ao templo de Yasukuni, em Tóquio, a fim de prestar homenagem aos *kami* (espíritos) de todos os japoneses mortos pela pátria desde o Século XIX – o que inclui até mesmo os líderes japoneses condenados como criminosos de guerra em 1945. Nenhuma autoridade nipônica jamais ousara sequer mencionar publicamente esses *kami* e as eventuais visitas de personalidades políticas ao templo de Yasukuni sempre foram feitas sem qualquer publicidade.

3.2. Ameaças, Riscos, Perigos...

Embora possa parecer estranho, um dos principais conjuntos de ameaças à imensa maioria dos países provém dos organismos e acordos multilaterais. Diplomatas e analistas de política internacional jamais nutriram ilusões sobre o efetivo poder ou os reais objetivos de determinadas entidades multilaterais. Organismos internacionais como a ONU e a OEA, independentemente das motivações originais à época de sua criação, haviam assumido características distintas ao longo dos anos, em especial durante a Guerra Fria. Das alianças militares ou pactos regionais de defesa, alguns, como a OTAN e o Pacto de

Embora possa parecer estranho, um dos principais conjuntos de ameaças à imensa maioria dos países provém dos organismos e acordos multilaterais.

Varsóvia, tinham sua finalidade diretamente vinculada à Guerra Fria. Outros, como os surgidos em decorrência das circunstâncias prevalecentes durante a II Guerra Mundial, desapareceram[50], tornaram-se anacrônicos ou tiveram de ser modificados (às vezes apenas tacitamente); assim ocorreu com o TIAR, no Hemisfério Americano, e com o ANZUS, no Pacífico.

Os organismos de feição predominantemente político-diplomática ainda estão em processo de adaptação à nova realidade geoestratégica. Analogamente ocorre com as entidades desenhadas precipuamente para o equacionamento e resolução de questões no campo econômico, financeiro e comercial.

O término da Guerra Fria tornou ainda mais visíveis os verdadeiros contornos que passaram a ter quase todas as entidades multilaterais. As alianças de natureza primordialmente militar foram afetadas de forma mais imediata e direta: o Pacto de Varsóvia desapareceu com o esfacelamento do "império soviético", enquanto a OTAN, criada para conter a esperada invasão soviética, passou a ser "uma aliança militar à busca de um inimigo". Por outro lado, vários acordos e mecanismos multilaterais foram adotados pelo Bloco Ocidental sob a argumentação de que visavam a impedir a transferência de tecnologias sensíveis para o Bloco Soviético. Entretanto, tendo desaparecido a ameaça soviética, eles continuaram em vigor, embora alguns tenham sido reformulados. Com isso revelou-se claramente a segunda intenção com que os mes-

50 Assim ocorreu, por exemplo, com o Pacto de Bagdá (orquestrado pela Grã-Bretanha) e a OTASE (estruturada pelos Estados Unidos). Os casos de "desaparecimento", em vez de "sobrevivência anacrônica", usualmente se deveram a radicais mudanças político-institucionais em um ou mais dos membros da entidade multilateral.

mos foram criados pelos centros de poder: impedir ou inibir o desenvolvimento científico e tecnológico dos países de médio porte, afastando-os assim de intensas e lucrativas atividades comerciais.

Em síntese, pode-se afirmar que, com poucas exceções, os organismos internacionais e os acordos multilaterais de âmbito mundial são, na prática, instrumentos auxiliares da política externa dos CPEs.

Em síntese, pode-se afirmar que, com poucas exceções, os organismos internacionais e os acordos multilaterais de âmbito mundial são, na prática, instrumentos auxiliares da política externa dos CPEs.

Por fim, os centros de poder recorrem também às organizações não-governamentais e a novas interpretações e modalidades jurídicas e diplomáticas para alcançar seus objetivos no Campo Externo.

O Tratado de Não-Proliferação Nuclear – TNP é um exemplo do que foi dito. Sob o pretexto de evitar o aumento do risco da difusão ampla de armas nucleares, ele foi imposto a quase todos os Estados-Nações, ficando apenas isentos de suas proibições os países que já detinham a arma nuclear.

Ainda na fase de anteprojeto, o Brasil foi favorável ao Tratado, pois contemplava-se então conjunto de regras para impedir a proliferação nuclear tanto horizontal como vertical. Entretanto, os países "nuclearizados" forçaram a eliminação das restrições à proliferação vertical (permitindo com isso a multiplicação exponencial das ogivas nucleares ao longo da Guerra Fria, como prediziam nossos representantes diplomáticos). Em conseqüência, o Brasil recusou-se a aderir ao TNP e manteve essa postura de 1970 até 1997/98, quando o governo Fernando

Henrique Cardoso determinou nossa adesão ao mesmo, tendo o Congresso Nacional autorizado essa ação.

Ora, como ressaltou Atal Behari Vajpayee, Primeiro-Ministro da Índia (em Mai/98, após aquele país haver detonado cinco artefatos nucleares), "o poderio militar não é a medida última do poderio nacional, mas sim componente indispensável do Poder Nacional em seu conjunto. A arma nuclear – mais do que o aumento exponencial do valor da Expressão Militar – eleva o Poder Nacional a nível que assegura respeito mundial, afiança a auto-estima interna e viabiliza participação ativa no relacionamento internacional".

Além de impedir aos seus signatários "não-nuclearizados" o acesso ao ciclo completo da tecnologia nuclear, o TNP proíbe obter esse conhecimento crucial para atuação vigorosa no relacionamento internacional.

Mas além de impedir aos seus signatários "não-nuclearizados" o acesso ao ciclo completo da tecnologia nuclear, o TNP atenta contra a essência da soberania nacional dos mesmos, pois lhes proíbe sequer tentar obter esse conhecimento crucial para atuação vigorosa no relacionamento internacional.

Durante a Guerra Fria, dentre os instrumentos utilizados pelas partes em conflito existiram muitas entidades e organizações "privadas internacionais". Com o tempo, a atuação desses "elementos auxiliares" de política externa foi retirando-lhes utilidade real. Algumas dessas organizações foram substituídas e outras novas surgiram, usualmente defendendo "causas nobres" (direitos humanos, proteção ambiental, etc.). Elas passaram a ser conhecidas como Organizações Não-Governamentais (ONGs), lograram considerável grau de reconhecimento for-

mal no âmbito internacional e fizeram com êxito a transição para o período pós-1990.

As ONGs formam parte do arsenal de instrumentos utilizados pelos CPEs para atingir seus objetivos de curto, médio e longo prazos.

Historicamente se repetiram as campanhas por "causas nobres", que nada mais eram do que manipulação inteligente de princípios em si mesmos impecáveis (segundo os padrões da época respectiva) para a obtenção de fins econômicos próprios. No passado remoto, foram as cruzadas, a propagação da fé pelos descobrimentos e colonização, a abolição do tráfico de africanos e da escravatura. Nas versões modernas: regime democrático, direitos humanos, desarmamento, não-proliferação nuclear, proscrição de armas químicas, proteção ecológica, direitos dos povos indígenas, patrimônio da Humanidade etc. Além do mais, começam a ser advogadas "novas idéias", todas elas eivadas de perigos, tais como: soberania limitada, reformulação do papel das forças armadas na sociedade, dever de ingerência, direito de intervenção.[51] As Organizações Não-Governamentais (ONGs) formam parte desse arsenal de instru-

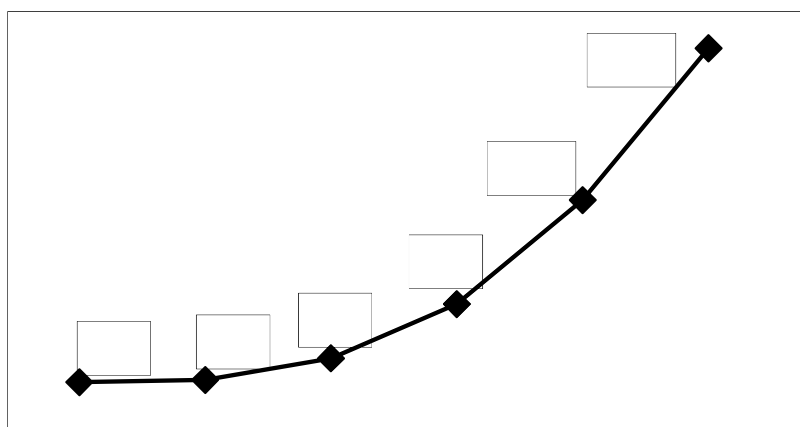
[51] Um exemplo histórico do uso de "causa nobre" para extrair vantagem econômico-comercial: os excedentes "encalhados" de açúcar e café produzidos nas colônias britânicas nas Antilhas levaram Londres a impor redução dessa produção, o que, por sua vez, impôs a necessidade econômica de abolir a escravidão. Passados os efeitos econômicos da era napoleônica, a Grã-Bretanha se ressentia da competição do açúcar e do café brasileiros. Em conseqüência, no início da década de 1830, Londres instituiu tarifas aduaneiras mais elevadas sobre as importações desses produtos provenientes do Brasil sob a alegação de que seus preços inferiores decorriam do emprego de mão-de-obra escrava e que os novos tributos "estimulariam" o Governo brasileiro a abolir a escravidão.

mentos utilizados pelos CPEs para atingir seus objetivos de curto, médio e longo prazos.

Observe-se que, considerando-se apenas as 22 maiores ONGs internacionais, mais de 40% da receita provêm de fontes governamentais. Como se isso não bastasse, começaram recentemente a surgir "ONGs *governamentais*". É o caso, por exemplo, de alguns institutos de altos estudos de política e estratégia (congêneres da nossa ESG) criados em países centro-americanos como ONGs locais por ONG norte-americana, por sua vez originada em fundação cujos recursos foram providos pelo Departamento de Defesa dos EUA. Nesse contexto, cabe destacar o fato de que 83% da receita das ONGs "brasileiras" provêm de "agências estrangeiras".

Nas 22 maiores ONGs internacionais, mais de 40% da receita provêm de fontes governamentais. Como se isso não bastasse, começaram recentemente a surgir "ONGs *governamentais*".

Proliferação das ONGs Internacionais [1956 - 1998]



Fontes: *Union of International Organizations* e *Yearbook of International Organizations*

Muitos países, entre eles o Brasil, já experimentaram as dificuldades decorrentes das ações das ONGs. Na etapa pós-1990 constata-se um aumento extraordinário do número de ONGs internacionais. O gráfico apresenta a evolução desse aumento a partir de 1956.

As manobras coercitivas através das ONGs atingem tanto instituições nacionais como empresas privadas. No primeiro caso pode-se exemplificar com a pressão crescente (por diferentes meios, inclusive os proverbiais "inocentes úteis") para que as forças armadas dos países-alvos sejam desviadas de suas finalidades tradicionais e corretas para passarem a ser incumbidas apenas de missões policiais (combate ao tráfico de drogas, atividades de assistência social). [52] No caso do setor privado, as empresas vêm tendo restringida ou mesmo vedada sua participação em áreas promissoras de expansão industrial e comercial, em que seus custos básicos de produção poderiam dar-lhes maior competitividade; ao mesmo tempo, ficarão elas coibidas no acesso a certas tecnologias de ponta.

A utilização perniciosa de "causas nobres" é particularmente intensa no âmbito econômico-comercial, através de mecanismos que (alegadamente) visariam à proteção ecológica e à promoção de direitos humanos e sociais. [53] As empresas podem muito ajudar nessa área, mantendo-se informadas das medidas impostas ou pretendidas pelos CPEs e das providências tomadas ou planejadas pelas autoridades nos países-alvos para neutralizar aquelas ações. Em muitos casos, aliás, as empre-

---

[52] Desta forma, não só retira-se a capacidade desses países de dispor de suas forças armadas como expressão efetiva do Poder Nacional, como "se demonstra" a desnecessidade de tecnologias sofisticadas de emprego militar.

[53] Exemplos correntes desse tipo de ameaça são as proposições do "selo verde" e da "compensação por dumping social".

sas poderão esvaziar tais manobras tomando a iniciativa de adotar esquemas práticos que efetivamente atendam a exigências sensatas de tipo ecológico ou social.

Em hábil manobra visando à opinião pública mundial, as autoridades dos países responsáveis por empreender ações bélicas contra outros países sem sequer endosso das Nações Unidas têm declarado que o faziam "em nome da comunidade internacional".

Nos últimos anos, em hábil manobra visando à opinião pública mundial, as autoridades dos países responsáveis por empreender ações bélicas contra outros países sem sequer endosso das Nações Unidas têm declarado que o faziam "em nome da comunidade internacional". Embora jamais se tenha definido em que consistia essa suposta "comunidade internacional", a repetição constante da frase parece surtir o efeito desejado de atribuir àquelas ações vezos de legitimidade.

Por último, cumpre ainda observar que, como qualquer comparação imparcial dos fatos mostra, a aplicação desses critérios para empregar a força contra certos países é feita segundo "dois pesos e duas medidas". Na verdade, o único critério que se pode depreender de todos esses episódios é o dos interesses e objetivos dos centros de poder.

O relacionamento internacional pós-Guerra Fria tornou-se ainda mais difícil pelo crescente desrespeito às normas do Direito Internacional.

O relacionamento internacional pós-Guerra Fria tornou-se ainda mais difícil pelo crescente desrespeito às normas do Direito Internacional. A afirmação feita, em artigo assinado pela

então (1999) Secretário de Estado dos EUA, Madeleine Albright, sintetiza essa prática da lei do mais forte: "É claro que nem o Direito (Internacional) nem a opinião pública mundial podem forçar nações a agir contra seus próprios interesses principais. [...] Obviamente, os acordos não eliminam a necessidade de forças armadas poderosas, capazes de servir como dissuasão [...]". Essa forma de pensar e agir não é novidade, como já foi assinalado na Unidade I. Entretanto, é muito mais grave quando explicitada por alta autoridade da superpotência única. Aliás, a substituição no governo norte-americano do Partido Democrata pelo Partido Republicano apenas confirmou de modo causticante a essência desse comportamento, como os fatos recentes demonstram sobejamente. Em suma, o relacionamento internacional perde coerência em favor do oportunismo e a confiabilidade que se buscava nas normas de Direito dá lugar a um elevado grau de insegurança para quem não tem poder.

Essa conjuntura mostra claramente a necessidade de se restabelecerem os conceitos de segurança, desenvolvimento e soberania nacionais, estudados na Unidade I. Essa é a área de responsabilidade da Defesa Nacional, que precisa ser estruturada e posta em prática dentro de uma concepção sistêmica, com a participação plena de toda a sociedade.[54]

---

[54] Neste contexto, convém assinalar o aspecto nocivo da expressão "sociedade civil", utilizada com freqüência por políticos e "cientistas políticos", solertemente buscando isolar os militares e impedi-los de participar, como é seu direito e dever, da vida nacional como um todo.

3.2.1. Revolução em Assuntos Militares e o Pós-Modernismo Militar

Cabe aqui uma referência, ainda que sucinta, aos reflexos da Revolução em Assuntos Militares (RAM) e ao quadro dela decorrente, denominado de Pós-Modernismo Militar (PMM).[55]

Inicialmente, é preciso entender que a RAM decorre da combinação de **mudanças fundamentais** nas Expressões Política, Econômica, Diplomática, Psicossocial e Científico-Tecnológica com avanços radicais nas tecnologias com aplicação na Expressão Militar do Poder Nacional. Na realidade, a RAM requer transformações "revolucionárias" em termos tecnológicos e, sobretudo, organizacionais. Pode-se mesmo considerar que o componente mais importante – e mais difícil – para efetivar com êxito o processo da RAM reside na vertente organizacional. Estimo inegável que é muito mais difícil operar as mudanças de mentalidade do que incorporar novas tecnologias. No âmbito militar, pela própria característica hierárquica das forças armadas, essa dificuldade é ainda mais acentuada.

> A RAM requer transformações "revolucionárias" em termos tecnológicos e, sobretudo, organizacionais. Pode-se mesmo considerar que o componente mais importante para efetivar com êxito o processo da RAM reside na vertente organizacional.

[55] O estudo desse tema feito por mim em conferências e ciclos de debates na ECEME pode ser encontrado na publicação do CEE/ECEME intitulada "A Defesa Nacional diante do Pós-Modernismo Militar", publicada em Jun/2001. Esse texto, com alguns acréscimos, pode também ser encontrado na página do CEE/ESG na Internet, no endereço http://www.esg.br/cee, usando os elos ("links") Membros e meu nome (na lista de Conselheiros do CEE).

Na conjuntura atual, as novas conceituações “doutrinárias” dos CPEs e dos países tecnificados somam-se ao elenco das ameaças para os demais Estados. As três principais são de Defesa, Dissuasão e Gerenciamento de Crises. As duas primeiras não apresentam grandes diferenças em relação às formulações conhecidas anteriormente. A terceira, entretanto, assume uma nova feição, ao considerar as modalidades de engajamento preventivo, intervenção humanitária e manutenção, construção e/ou imposição da paz. O caráter ominoso dessas modalidades decorre da sua conjugação com as chamadas “causas nobres” e “novidades” jurídicas e diplomáticas, revelando uma nítida tendência para impor o **intervencionismo** como forma **normal e legítima** de atuação internacional.

A implementação desse intervencionismo se torna ainda mais fácil e eficaz com os recursos da informática. Assim, por exemplo, a Ação Bélica Informatizada[56] (tática ou estratégica) permite, pela primeira vez na história da arte da guerra, realizar em plenas condições reais, a instrução (“manobra sobre carta”); ensaio (“jogos de guerra”); manobra (“manobra no terreno”); teste (“ação exploratória”); ameaça (“demonstração de força”), e intimidação (“operação demonstrativa”).

Por conseguinte, os países semi-desenvolvidos precisam analisar em profundidade os aspectos primordiais do PMM e adotar as providências que se façam necessárias. Assim, o aumento, tanto em intensidade como em diversidade, das ameaças, requer a revitalização de conceitos básicos (Segurança, Desenvolvimento, Soberania etc.).

---

[56] A expressão *Information Warfare* vem sendo usada nos numerosos estudos feitos nos EUA. Prefiro traduzi-la por Ação Bélica (e não por Guerra) para melhor caracterizar seus aspectos peculiares.

Simultaneamente, as forças armadas precisam promover, com urgência, sua atualização conceitual à luz da RAM, porém com as adaptações realistas impostas pelas contingências sócio-econômicas específicas. Por último, tendo em vista as disparidades de Poder Nacional diante dos CPEs, essas medidas têm de ser implementadas com a aplicação de diretrizes integracionistas, coerentes com o Conceito Diretor de Política Externa.

As forças armadas precisam promover, com urgência, sua atualização conceitual à luz da RAM, porém com as adaptações realistas impostas pelas contingências sócio-econômicas específicas.

De forma sintética, essa análise deverá, em especial, considerar:

1. a evolução nos países tecnificados (C4IVR[57] / sistema de armas/ conceituações doutrinárias etc...);
2. as peculiaridades de país semi-desenvolvido;
3. a necessidade de indústria própria de material de emprego militar, a fim de assegurar os níveis adequados de pesquisa e desenvolvimento (o que abrange superar obstáculos ao acesso a tecnologias de ponta) e a continuada viabilidade econômica dos empreendimentos;
4. as vulnerabilidades decorrentes da combinação de Terceira Revolução Industrial, do Fim da Guerra Fria e da Globalização.

   Como é óbvio, em países semi-desenvolvidos, impõe-se o aproveitamento máximo da difusão tecnológica internacional. Isso pode ser conseguido através de fatores institucionais e organizacionais,

[57] Comando, Controle, Comunicações, Computadores, Inteligência, Vigilância e Reconhecimento.

com a participação de variados segmentos da sociedade nacional. A título exemplificativo, pode-se considerar que esse conjunto de fatores abrange precipuamente:

5. o aumento da capacidade de absorção tecnológica pelo setor industrial de material de defesa (SIMD);
6. a substituição de importações destinadas à integração de sistemas;
7. a cooperação e a inovação no SIMD, com modificações próprias, visando à exportação de produtos e serviços;
8. as reformulações doutrinárias e estruturais que assegurem a evolução crescente da sinergia do setor industrial e das forças de defesa.

> Há um desdobramento da RAM que merece atenção especial. A famosa "névoa da guerra", é dissipada pela informatização aplicada ao âmbito militar. Isso aumenta de maneira exponencial a capacidade da ação armada, porém, ao mesmo tempo, gera novas vulnerabilidades militares.

Há um desdobramento da RAM que merece atenção especial no âmbito das análises prospectivas do relacionamento internacional. A famosa "névoa da guerra", tão apropriadamente assinalada por von Clausewitz, é dissipada pela informatização aplicada ao âmbito militar. Isso aumenta de maneira exponencial a capacidade da ação armada, porém, ao mesmo tempo, gera novas vulnerabilidades militares.

Ademais, o amplo acesso aos meios informatizados introduz agentes pós-vestfalienses na interação mundial em todos os campos. A aplicação desses meios a ações bélicas passou a ficar ao alcance não só de países com débil Expressão Militar, como também de entidades, grupos e até indivíduos que esposem teorias político-sociais esdrúxulas.

Emblematicamente, pode-se dizer que a ameaça configurada no terrorista com explosivo nuclear é insignificante se comparada com o mesmo terrorista dotado dos meios para um ataque a sistemas informatizados de qualquer país.

A informatização Bélica, ao minimizar radicalmente as perdas materiais e as baixas de combate, aumenta acentuadamente a "tentação" política de recorrer à guerra.

De qualquer modo, talvez mais preocupante para o futuro próximo seja o fato de que a Informatização Bélica, ao minimizar radicalmente as perdas materiais e as baixas de combate, aumenta acentuadamente a "tentação" política de recorrer à guerra.

Efetivamente, no PMM, a tecnologia bélica assegura custo ínfimo em perdas humanas e curta duração de cada conflito armado. Isso ficou amplamente evidenciado em conflitos da última década do Século XX, tais como a "guerra do Golfo" e a "guerra do Kossovo".

Esse verdadeiro barateamento da guerra e a brevidade da ação armada neutralizam os óbices que eventualmente poderiam advir da opinião pública interna e internacional. Desaparece assim a expectativa que se criou, sobretudo após a "guerra do Vietnã", de que as imagens televisivas, transmitidas em tempo real, de cenas horripilantes das lutas, inibiriam o emprego da força armada.

Conseqüentemente, passa a haver um aumento exponencial da probabilidade do recurso à guerra como instrumento "normal" de política externa, sobretudo para a consecução de objetivos limitados.

Nesse contexto, parece-me lícito dizer que a RAM precisa ser acompanhada de uma **Revolução em Assuntos Diplomáticos** (RAD). Isso não significa o desvirtuamento da essência da Diplomacia, exposta na Unidade I. Ao contrário, implica a ampliação sistemática dos cam-

pos de atuação dos quadros do serviço diplomático.

> A RAM precisa ser acompanhada de uma Revolução em Assuntos Diplomáticos (RAD). Isso implica a ampliação sistemática dos campos de atuação dos quadros do serviço diplomático.

Assim, considero indispensável e urgente que os diplomatas passem a participar plenamente de várias atividades até então circunscritas aos militares, a saber:

a) nos cursos de especialização para serviço no Estado-Maior de Defesa;
b) no planejamento estratégico militar, inclusive no equacionamento da rede de Adidos de Defesa;
c) em todas as fases das operações combinadas ou conjuntas, inclusive operações de paz (planejamento, execução e acompanhamento pós-conclusão);
d) na preparação e na realização de reuniões multilaterais de Defesa;
e) nos projetos de produção de material de emprego militar (restrições internacionais e comércio exterior).

A Revolução na Informação produz conseqüências em dois níveis: na eficiência dos processos e condutas e no sistema social. Na combinação das mudanças requeridas em ambos esses níveis residem as maiores dificuldades. Um bom exemplo delas está na criação da página na Internet de uma organização altamente hierarquizada. Isso porque o aumento geométrico na rapidez de respostas (eficiência) requer mudança radical na cadeia de autoridade para responder pela organização (sistema social). Em outras palavras: tendo em vista as normas e hábitos de uma corporação verticalmente hierarquizada, quem pode atender prontamente a consultas feitas pelo “Fale comigo”?

Aqui a experiência profissional do nosso Itamaraty pode oferecer a melhor solução. Em qualquer estrutura hierárquica existem dois tipos de hierarquia: a de quadro e a de função. No setor privado, geralmente a habilitação profissional prevalece sobre o tempo de serviço. Nas forças armadas, o inverso ocorre: a função mais importante tem de ser exercida por quem detém a maior hierarquia no quadro. Já no caso do Itamaraty, embora exista a hierarquia de quadro análoga à das forças armadas, as necessidades da atividade diplomática fazem com que a hierarquia de função tenha primazia. Isso, aliás, às vezes requer esclarecimentos quando se configuram situações em que a chefia da Missão Diplomática incumbe interinamente a Diplomata cuja hierarquia de quadro está abaixo da que detém um Adido militar.

A aceitação, requerida no PMM, da supremacia da hierarquia de função sobre a de quadro é um dos maiores desafios que terão de enfrentar as forças armadas para efetivar as “revolucionárias” adaptações organizacionais.

A aceitação, requerida no PMM, da supremacia da hierarquia de função sobre a de quadro é um dos maiores desafios que terão de enfrentar as forças armadas para efetivar as “revolucionárias” adaptações organizacionais.

A espécie humana se caracteriza por contradições inerentes a sua própria natureza. Talvez a mais trágica delas seja o anseio permanente pela paz universal e a compulsão irresistível ao uso da força como recurso para resolver divergências. Historicamente pode-se constatar a repetição de violento conflito, sucedido por propósitos e crenças de que jamais voltará a ocorrer. Numa reedição angustiante do mito de Sísifo, os homens se empenham na busca da paz e em nome dela acabam preparando-se para a guerra, que será a última e assim *ad infinitum*...

A dinâmica dos fatos internacionais conhecidos nos leva a concluir que a eclosão de conflitos armados continuará sendo fenômeno relativamente comum no atual período histórico. É também válido supor que, em futuro não muito distante, conflito de maiores proporções ocorrerá entre os centros de poder. Pela nossa análise, o mais provável será entre os Estados Unidos e o Japão. O papel que desempenhará a União Européia nesse contexto dependerá da evolução que nela se tenha processado, especialmente em função da consolidação da hegemonia alemã.

Muito tem-se repetido que "o Século XXI será o século do Pacífico", querendo com isto significar que aí se produzirá a maior concentração de desenvolvimento econômico do planeta, para felicidade dos países dessa região. Concordo plenamente com a frase, mas não com sua explicação. Na verdade, o Século XXI será do Pacífico como o XX foi da Europa o cenário do mais importante conflito entre os povos.

Ante o poder imenso exercido pela superpotência e pelas duas megapotências, cabe indagar o que podem fazer os demais atores e coadjuvantes. É claro que alguns países podem muito fazer para maximizar os benefícios possíveis e minimizar os prejuízos inevitáveis no quadro da

disputa econômica trilateral. Para isso, esses determinados países deverão:

- identificar, à luz de seus objetivos nacionais, a qual dos três centros de poder econômico (CPEs) deve vincular-se de forma principal;
- persuadir esse CPE de por que operar com esse vínculo lhe será proveitoso;
- no caso de potência ascendente, convencer o CPE das vantagens, para seus objetivos globais, de reconhecer e apoiar o processo de conformação de potência ascendente;
- desenvolver até o limite máximo possível suas relações com os outros dois CPEs, especialmente no campo econômico lato sensu (esse limite será estabelecido pelos interesses do CPE patrocinador).

Evidentemente, o Brasil é um dos países que precisará implementar linhas de ação nos sentidos indicados. Para isso, porém, terá que empreender planejamentos de médio e longo prazos que estejam adequados aos novos quadros geopolítico e geoestratégico, como veremos na Unidade IV.

2 *Atividade 2 (escolha uma das opções e envie por e-mail):*

Segunda atividade:

Você receberá, um pedido por e-mail, cuja solução deverá ser encaminhada para o Embaixador Côrtes (mhcortes@uol.com.br) com cópia para o CPEAEx/EAD (ead.cpeaex@eceme.ensino.eb.br).

Resumo

A Atual Conjuntura Internacional

Recapitulação Histórica

• profundas transformações políticas e econômicas nos últimos anos • esfacelamento do "império soviético" gerou desequilíbrio no quadro mundial de poder • restabelecimento do fator econômico na atuação internacional dos Estados • existência de uma única superpotência	• redefinições de avaliações geopolíticas e reformulações geoestratégicas

Mudança de fulcro dos objetivos estratégicos:

. Guerra Fria - primazia dos objetivos estratégicos no Campo Político-Militar;

. Pós-1990 - primazia dos objetivos estratégicos no Campo Econômico.

Interesses Estados X Empresas:

. Guerra Fria - eventual incompatibilidade de objetivos estratégicos;

. Pós-1990 - quase constante coincidência de objetivos estratégicos.

Proliferação dos conflitos armados - desaparecimento dos "controles imperiais"; conflitos regionais por contraposições históricas; lutas entre facções pelo controle da nação ou contra o poder central em Estados plurinacionais; conflitos "induzidos" ou "autorizados" pelos CPEs como parte do seu enfrentamento econômico (no futuro).

O "Complicador" Islâmico - terrorismo e violência fundamentalista.

Nova Estrutura Mundial de Poder

CPEs - EUA, Japão e União Européia.

Classificação nova (correlação de poder):

. uma superpotência - EUA;

. duas megapotências - Japão e União Européia;

. pseudopotências - França, Grã-Bretanha, Israel, África do Sul, Nigéria, Coréia do Sul, "Tigres Asiáticos" (exceto Indonésia), Austrália, México, Canadá, Argentina e Chile;

. potências ascendentes - Brasil, China, Índia, Indonésia, Irã e Rússia.

Diferenças entre
Potência Regional e Potência Ascendente

- "soma zero" de Poder Nacional	- somatório de PN individual
- hegemonia imposta	- função catalisadora
- instabilidade permanente	- harmonização crescente
- ameaça para a paz mundial	- fator que contribui para a paz mundial

Potência Ascendente - características essenciais no processo de conformação: cooperação integracionista; participação eqüânime de todos; confiabilidade permanente; condução isenta de partidarismos.

Desdobramentos Geopolíticos e Geoestratégicos

CPEs - atuação diferenciada no Campo Externo em relação aos países-alvos e em relação aos outros dois.

Doutrina Bush - potência dominante no Mundo e estão em condições de reformular normas, modificar expectativas e criar novas realidades através de demonstrações inequívocas e categóricas de vontade.

Lema do Governo Bush - "Fazemos ... para atender a ... nós mesmos".

Sinais - firme decisão do Presidente e do Secretário de Defesa de implementar o programa de defesa anti-mísseis; repúdio do Protocolo de Kyoto; pressão para antecipação (2003) da ALCA etc.

União Européia - evolução:

- CECA (França e RFA) - 1947;
- MCE (Tratado de Roma) - 1951-56;
- União Européia Ocidental - UEO;
- Eurocorpo - Força Européia (2003 - 100 mil).

Japão (mitos) - não tem forças armadas; é impotente para defender suas próprias águas; não dispõe de efetivos militares; carece de indústria de armamentos; carece de tecnologias de ponta no campo militar; está constitucionalmente impedido de transformar-se em grande potência militar; carece de "vontade nacional" para voltar a ser grande potência militar; o povo japonês tem horror insuperável à arma nuclear.

Japão - legitimação progressiva da capacitação militar; interpretações sucessivas do Art. 9º da Constituição; acordos no âmbito da aliança militar com os EUA; participação em Forças de Paz; o neo-nacionalismo do PM Koizumi - os *kami* no templo de Yasukuni.

Ameaças, Riscos, Perigos - organismos internacionais e acordos multilaterais, ONGs e novas interpretações e modalidades jurídicas e diplomáticas (instrumentos da Política Externa dos CPEs).

ONGs "brasileiras" - 83% da receita provém de "agências estrangeiras".

Relacionamento internacional pós-Guerra Fria – crescente desrespeito às normas do Direito Internacional.

Revolução em Assuntos Militares e o Pós-Modernismo Militar

Conceituações "doutrinárias" nos CPEs (e outros países tecnificados) - Defesa, Dissuasão, Gerenciamento de crises. Tendência para impor o intervencionismo como modo normal e legítimo de atuação internacional.

Implicações para quaisquer países - a Ação Bélica Informatizada (ABI) permite realizar **em plenas condições reais**: instrução; ensaio; manobra; teste; ameaça; intimidação.

Implicações para os países semi-desenvolvidos:

- aumento de ameaças;
- urgência na atualização conceitual;
- revitalização de conceitos básicos;
- aplicação de diretrizes pró-integração;
- evolução nos países tecnificados;
- peculiaridades de país semi-desenvolvido;
- necessidade de indústria própria de material de emprego militar;
- vulnerabilidades decorrentes da combinação de 3ª Revolução Industrial, Fim da Guerra Fria e Globalização.

Em países semi-desenvolvidos - aproveitamento máximo da difusão tecnológica internacional, através de fatores institucionais e organizacionais.

RAM precisa ser acompanhada de uma Revolução em Assuntos Diplomáticos (RAD).

Revolução na Informação - tecnológica e organizacional (efeitos em eficiência e no sistema social).

Brasil - precisará implementar linhas de ação para maximizar os benefícios e minimizar os prejuízos na disputa econômica trilateral (planejamentos de médio e longo prazos adequados aos novos quadros geopolítico e geoestratégico).